1970

HOUSING IN CANADA
1946-1970

L'HABITATION AU CANADA
1946-1970

A Supplement to the
25th Annual Report of
Central Mortgage
and Housing Corporation

Supplément au
25ème Rapport annuel de la
Société centrale d'hypothèques
et de logement

1970

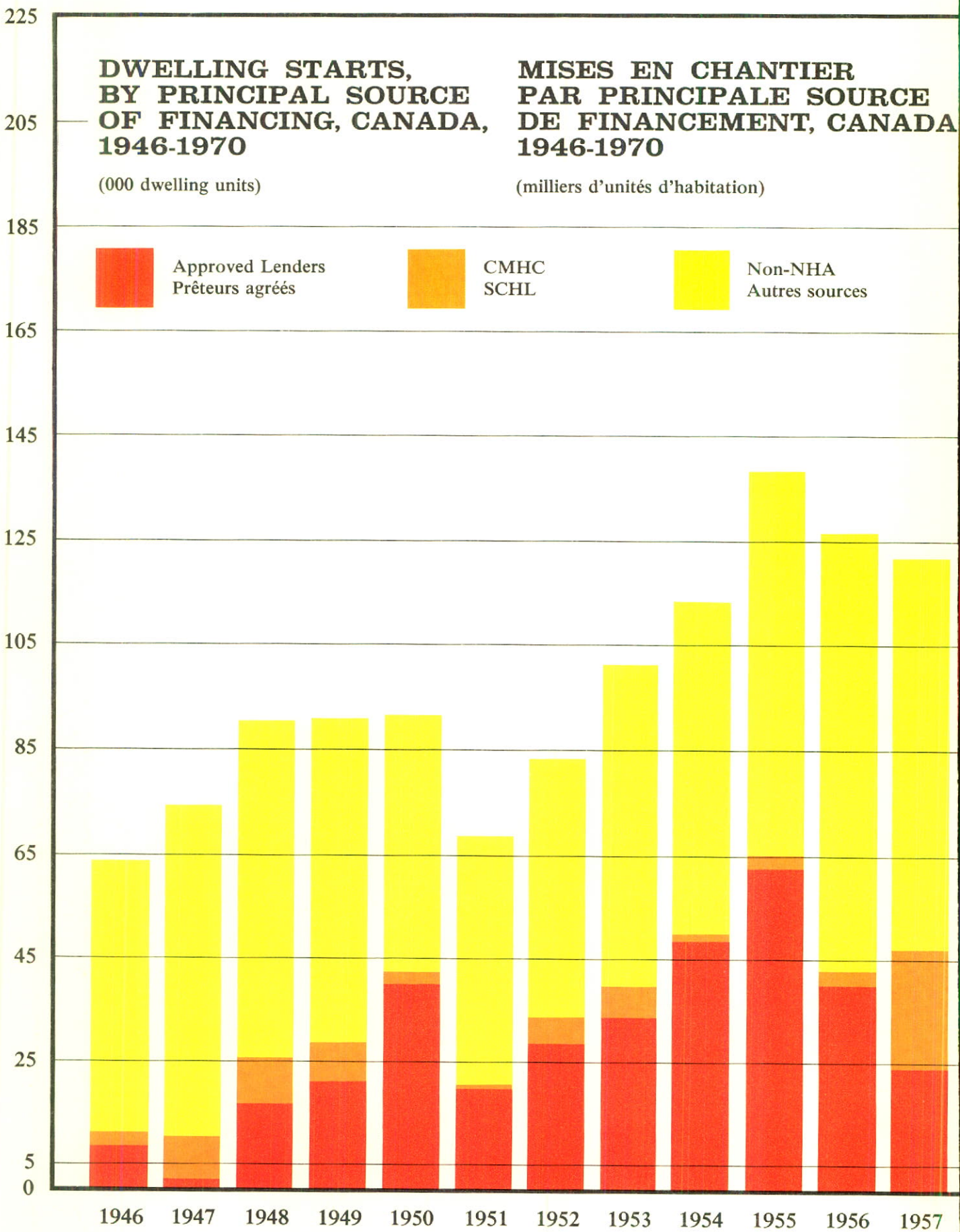
HOUSING IN CANADA
1946–1970

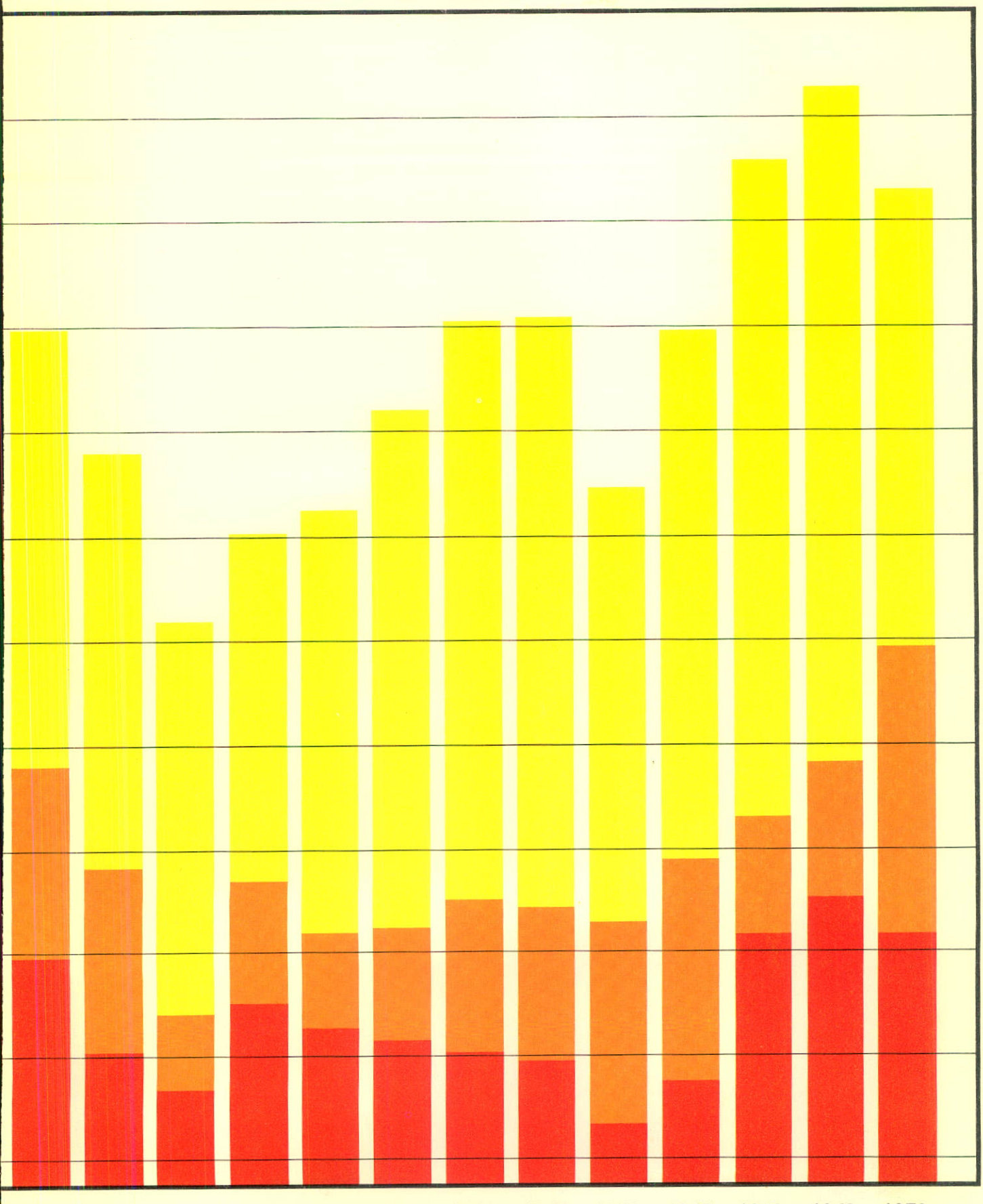
L'HABITATION AU CANADA
1946–1970

A Supplement to the
25th Annual Report of
Central Mortgage
and Housing Corporation

Supplément au
25ème Rapport annuel de la
Société centrale d'hypothèques
et de logement

MANAGEMENT LIBRARY
APR 1 1971
McGILL UNIVERSITY


DWELLING STARTS, BY PRINCIPAL SOURCE OF FINANCING, CANADA, 1946-1970
(000 dwelling units)
MISES EN CHANTIER PAR PRINCIPALE SOURCE DE FINANCEMENT, CANADA 1946-1970
(milliers d'unités d'habitation)
Approved Lenders
Prêteurs agréés
CMHC
SCHL
Non-NHA
Autres sources
225
205
185
165
145
125
105
85
65
45
25
5
0
1946
1947
1948
1949
1950
1951
1952
1953
1954
1955
1956
1957


1958
1959
1960
1961
1962
1963
1964
1965
1966
1967
1968
1969
1970

The Honourable Robert K. Andras, P.C., M.P.
Minister Responsible for Housing

"In May, 1969, Honourable Robert Andras was named Minister Responsible for Housing and, for the first time in Canadian history, a member of the Federal Cabinet was able to devote his entire attention and energy to housing and urban affairs."
(page 28)

L'honorable Robert K. Andras, C.P., député,
ministre chargé du logement

"En mai 1969, l'honorable Robert Andras devint ministre chargé du logement et, pour la première fois au Canada, un ministre du Cabinet fédéral pouvait consacrer son entière attention et toute son énergie à la question du logement et de l'aménagement des villes."
(page 29)

HOUSING IN CANADA 1946-1970

L'HABITATION AU CANADA 1946-1970

The author of this review of the Corporation's 25-year history has had an opportunity to view CMHC both from the inside and from the outside. The interpretation of events and the views expressed are those of the author alone and do not necessarily represent the views of the Corporation.

L'auteur de cet historique des 25 premières années de la Société a été à même de connaître à fond l'organisme fédéral du logement de l'intérieur aussi bien que de l'extérieur. Son interprétation des événements et les opinions qu'il exprime ici n'engagent que lui et ne reflètent pas nécessairement celles de la direction de la Société.

1 TWENTY-FIVE YEARS

January 1, 1946

To the Liberal government of Mackenzie King
a Crown Corporation
    Central Mortgage and Housing Corporation
    to be generally known as CMHC

Delivered by Dr. J. L. Ilsley
    into the hands of
    Right Honourable Clarence Decatur Howe

Unto this new body corporate Parliament did assign
    the duty of administering
    The National Housing Act 1944
    familiarly known as NHA

1. VINGT-CINQ ANS D'ACTIVITÉ

Le premier janvier 1946

sous le gouvernement libéral de Mackenzie King
une société de la couronne,
    la Société centrale d'hypothèques et de
    logement, connue sous le sigle de SCHL,

est remise par J. L. Ilsley, Ph.D.
    entre les mains du
    très honorable Clarence Decatur Howe,

à ce nouvel organisme le Parlement a assigné
    le mandat de veiller à l'application de la
    Loi nationale sur l'habitation de 1944,
    connue sous le sigle de LNH.

TWENTY-FIVE years ago the war was ended and Canada set out upon a quarter century of extraordinary expansion. Our population has almost doubled, cities have grown into great metropolitan regions and our way of living, as families and as individuals, has been transformed. In 1946 there was no hint of what was going to appear on the landscape: the giant shopping centres, the freeways and high-rise towers, the vast new university campuses bigger than "downtown". Who could have foreseen that more than three million immigrants would arrive to enrich the quality of Canadian life, in one year alone their number more than the entire population of a city the size of Winnipeg or Ottawa? In 1946 there was no expectation of the great tide of population that would flow into the Big Cities, and all the formidable consequences: the problems of the poorer regions, drained of their economic thrust, and the dominating power of metropolitan populations, threatening to upset the constitutional balance of the nation.

To build the houses and the communities to accommodate this dramatic expansion of Canada has drawn upon all the resources of industry and finance and labour. Every government in the land has had a share in confronting the problems and finding the solutions. Certainly a leading performer in this drama has been Central Mortgage and Housing Corporation, as the agent of the Federal Government in housing affairs. Since CMHC opened for business on January 1, 1946, it has been deeply involved in each successive stage, in building the new Canada. The 25-year story of CMHC is part of the larger story of how Canada has become a country of big cities, the emphasis shifting from the simple aims of home-ownership to the multi-dimensional problems of city life.

Since 1946, year after year, between one-half and one-third of all the housing built in Canada has been financed through NHA arrangements; in this period the total annual production of housing has risen from less than 100,000 units a year to about 200,000. Of all the three million units built in this 25-year period, more than one million have come through NHA channels; and of this one million about half has been financed entirely with government funds. Altogether about $5 billion of public money has been invested in housing for Canadian families, for old people, for poor people and for university students, in every province from the Atlantic to the Pacific.

However, it's not the absolute size of the Federal Government's involvement that has

IL Y A VINGT-CINQ ANS, la guerre prenait fin et le Canada s'engageait dans une période d'expansion extraordinaire. Notre population a presque doublé ; les villes sont devenues des agglomérations importantes et notre vie personnelle aussi bien que familiale en a été transformée. En 1946, rien ne laissait prévoir ce qui allait surgir : les grands centres commerciaux, les voies rapides et les édifices imposants, les immenses propriétés des universités, plus étendues que le cœur d'une ville. Qui aurait deviné que plus de trois millions d'immigrants viendraient concourir à rehausser notre niveau de vie ? En une seule année, leur nombre dépassa la population d'une ville de l'importance d'Ottawa ou de Winnipeg. En 1946, nul ne s'attendait non plus à cet exode considérable de la population rurale vers les grandes villes ni à ses conséquences redoutables : les problèmes des régions défavorisées, dont les forces économiques étaient épuisées, et l'importance que prenait la population des grands centres, menaçant l'équilibre politique du pays.

La construction d'habitations et l'établissement de collectivités qu'exigeait cette expansion spectaculaire mettaient en activité toutes les ressources du monde industriel et financier, ainsi que l'entière population active. Tous les paliers de gouvernement dans l'ensemble du pays ont eu à faire face aux problèmes qui surgissaient et s'efforcer d'y trouver des solutions. Il ne fait aucun doute que la Société centrale d'hypothèques et de logement a eu un rôle important à jouer comme organisme fédéral en matière d'habitation. Depuis que la SCHL a été inaugurée le premier janvier 1946, elle a été intimement liée à la formation d'un nouveau Canada, dans chacune des étapes de son histoire. L'historique du premier quart de siècle de la SCHL s'insère dans l'histoire même de notre pays à l'époque où les villes ont pris de l'envergure et où il ne suffit plus de faciliter l'accès à la propriété mais il est devenu essentiel de trouver des solutions aux problèmes à multiples facettes de la vie urbaine.

Depuis 1946, la construction d'habitations financée en vertu de la LNH représente, chaque année, entre le tiers et la moitié de tous les logements réalisés au Canada ; depuis cette première année d'activité de la SCHL, la production totale annuelle est passée de moins de 100,000 logements à environ 200,000. Des trois millions d'habitations construites durant ce quart de siècle, plus d'un million l'ont été en vertu des dispositions de la LNH ; et de ce million, environ la moitié ont été financées entièrement

counted for so much. It's the way in which the public's own funds have been applied to a great variety of marginal situations beyond the geographical range or the economic viability or the technical capacity of private housing developers. It's been the role of the Federal Government to pick up the problem situations in cities, to work on the frontier and, particularly, to be concerned for the housing conditions of the poor and the aged.

It's a story, first of all, of the growing complexity of life in Canada; how housing has had to shelter a new kind of society no longer limited to the traditional family group, and how the mood and structure of cities have changed. It's a story of how these changes have been brought to light and gradually understood by the public and its governments. And it's a story of how CMHC, as an institution and as a group of people, has adapted itself to the succession of situations, from the first

par les deniers publics. En tout, le gouvernement fédéral a immobilisé environ cinq milliards de dollars pour loger des familles, des personnes âgées, des défavorisés et des étudiants, dans chacune des provinces du Canada, de l'Atlantique au Pacifique.

Toutefois, ce qui compte le plus, ce n'est pas tant les sommes investies par le gouvernement que la manière dont l'argent des contribuables a été utilisé dans un grand nombre de situations hors du commun, que les exploitants du secteur privé ne pouvaient prendre en main en raison de la situation géographique ou de la limitation de leur possibilité économique et même technique. Le gouvernement fédéral s'est fait un devoir de discerner les situations critiques des villes, d'œuvrer dans les régions nouvelles et de se préoccuper particulièrement de la situation du logement pour les pauvres et les gens âgés.

The most fundamental change in living habits in the 25-year period was the shift in emphasis from the single detached house to the high-rise apartment. This apartment complex is in the Borough of North York, Metropolitan Toronto.

Le changement le plus fondamental survenu dans les habitudes urbaines au cours de ces 25 ans a été marqué par la construction beaucoup plus fréquente des grandes tours d'appartements par opposition aux maisons unifamiliales. Cet ensemble se trouve dans la municipalité de North York, dans le grand Toronto.

Photo: CMHC/SCHL

urgencies to shelter the veterans of World War II to the present search for new ways to join forces with the provinces, cities and regions in building the Canada of the future.

The flow of events has been continuous throughout the 25-year period, with new situations emerging and evolving and overlapping one another. However, the profile of history may be more understandable if the principal events are grouped into these four periods:

(i) 1946-1948 HOUSING THE VETERANS
The establishment of CMHC under the Minister of Reconstruction and Supply, Right Honourable C. D. Howe, and the immediate post-war priorities to re-settle the veterans.

(ii) 1949-1954 SETTING THE PATTERN
The development of the National Housing Act and of the house-building industry during the Presidency of David B. Mansur, with Honourable Robert H. Winters as Minister.

(iii) 1955-1963 QUESTIONS OF QUALITY AND PURPOSE
A period roughly corresponding with the Presidency of Stewart Bates and the Conservative government of Mr. Diefenbaker.

(iv) 1964-1970 THE PROVINCES AND THE BIG CITIES
The period of Mr. Pearson's Liberal government with Honourable John R. Nicholson as Minister responsible for housing, followed by Honourable Paul Hellyer and Honourable Robert Andras in Mr. Trudeau's government. Mr. H. W. Hignett has been President since July 1964.

Il s'agit, en premier lieu, de l'histoire de la vie qui devenait progressivement plus complexe au Canada ; de la façon dont était assuré le gîte au nouveau genre de société vivant en dehors du groupe familial traditionnel, ainsi que de la physionomie et de la structure changeantes des villes. C'est l'histoire même de la façon dont ces changements ont été mis à jour et compris du public et des gouvernements. C'est, enfin, l'histoire de l'adaptation de cet organisme du gouvernement fédéral, en tant qu'institution et en tant que groupe de personnes à son service, aux diverses situations qui se sont succédé, à partir du début où il fallait faire vite pour loger les démobilisés de la deuxième guerre mondiale jusqu'à aujourd'hui, où il faut chercher de nouveaux procédés pour agir de concert avec les provinces, les villes et les administrations régionales afin d'édifier le Canada de l'avenir.

Les événements n'ont pas manqué de se succéder depuis 25 ans, de nouvelles situations surgissant et s'enchevêtrant sans cesse. Cependant, pour faciliter une vue d'ensemble de cet historique, partageons-le en quatre périodes :

(i) 1946-1948 LE LOGEMENT DES ANCIENS COMBATTANTS
L'établissement de la SCHL sous les auspices du ministère de la Reconstruction et des Approvisionnements dirigé par le très honorable C. D. Howe et les priorités de l'après-guerre pour aider les anciens combattants à se réadapter à la vie civile.

(ii) 1949-1954 L'ÉTABLISSEMENT D'UN PLAN D'ACTION
L'amplification de la Loi nationale sur l'habitation et la croissance de l'industrie de la construction d'habitations sous la présidence de David B. Mansur ; l'honorable Robert H. Winters était chargé du logement.

(iii) 1955-1963 PRIMAUTÉ DE LA QUALITÉ ET DE LA MOTIVATION
Période correspondant à peu près à la présidence de Stewart Bates et au gouvernement conservateur de M. Diefenbaker.

(iv) 1964-1970 PARTICIPATION DES PROVINCES ET DES GRANDES VILLES
Période du gouvernement libéral de M. Pearson, l'honorable John R. Nicholson étant ministre chargé du logement, suivi de l'honorable Paul Hellyer et de l'honorable Robert Andras sous le gouvernement de M. Trudeau. M. H. W. Hignett est président de la SCHL depuis juillet 1964.

2 1946-1948
HOUSING THE VETERANS

The form of organization chosen to propel Canada's post-war housing production was very familiar to the Minister of Reconstruction and Supply, Right Honourable C. D. Howe. Under wartime conditions a number of Crown Corporations had shown their capacity to deal with urgent tasks, with the initiative and muscle not always available to government departments.

In a crisis it had seemed best to set a clear objective, provide the necessary funds and appoint a strong management with reasonable freedom of action and a detachment from government and politics. In this crisis the objective was clear: a lot of housing, quickly.

On January 1, 1946 David Mansur became President of Central Mortgage and Housing Corporation; the history of CMHC started in No. 4 Temporary Building looking out over the Ottawa

2 1946-1948
LE LOGEMENT POUR LES ANCIENS COMBATTANTS

La ligne de conduite à adopter pour accélérer la production d'habitations d'après-guerre au Canada était bien connue du ministre de la Reconstruction et des Approvisionnements, le très honorable C. D. Howe. En temps de guerre, un certain nombre de compagnies de la Couronne avaient démontré leur habileté à agir avec une initiative et une énergie qui n'étaient pas toujours courantes dans les ministères du gouvernement, dans le cas de crises urgentes.

C'est en temps de crise qu'il s'est avéré le plus aisé de définir un objectif précis, de trouver les fonds nécessaires et de nommer des responsables libres et indépendants du gouvernement et de ses politiques. Lors de cette crise particulière, l'objectif était bien défini : beaucoup de logements à construire et d'une façon rapide.

The Veterans' Rental Housing programme produced 25,000 units in the three years following 1947, utilizing the practical storey-and-a-half house. This project is in Charlottetown, P.E.I.

Le programme d'habitations à loyer pour les anciens combattants a produit 25,000 maisons du modèle alors pratique à un étage et demi durant les trois années qui ont suivi 1947. Cet ensemble se trouve à Charlottetown, I.-P.-É.

Photo: CMHC/SCHL

River, just by the Supreme Court and the Department of Finance. From the latter came the staff and operations of the previous Housing Administration which had been lodged in the Department of Finance since the introduction of the first Housing Act in 1935. From Mr. Howe's own department came the operations of Emergency Shelter and the authority to obtain building materials for housing. The government paid $25 million to the account of the Corporation with which it bought the outstanding share of NHA loans for about $14 million; by the end of 1946 the remaining part of the $25 million had been committed. So CMHC was in business.

At that time, under the 1944 Housing Act (as in the Acts of 1935 and 1938) the NHA mortgage lending system provided for "joint" loans, 75 per cent from the private lending institution and 25 per cent from the Federal Government. Since the introduction of the 1935 Act about 32,000 housing units had been financed in this way, including the 5,000 financed in 1945. In the first five years of CMHC's administration these numbers rose from 10,000 to 38,000 units a year. (The total production of new units rose from 60,000 to 90,000.)

But it was by no means just a matter of picking up the Housing Act and giving it a whirl. A crisis had been building up ever since the depression years when people could not afford to build houses, and through the war years when labour and materials were not available. At the climax of this critical shortage the returning veterans were discharged, joined the girls from whom they had been separated so long and looked for a place to raise a family. The Federal Government handed this problem to CMHC together with the three programmes that had been started during the war, namely:

(1) The Home Conversion Plan — a scheme for squeezing more housing accommodation out of the existing stock, by buying large, middle-aged houses and dividing them up into flats.
(2) Emergency Shelter — a scheme for using wartime surplus huts and other converted wartime buildings as a form of housing of "last resort". Many veterans who entered universities started their married lives in army huts moved on to university campuses. Some converted wartime buildings remained in forlorn use through the next decade, as refuges for families living on welfare.
(3) Wartime Housing Limited — a Crown Corporation set up in 1941 to provide homes

Le premier janvier 1946, M. David Mansur devenait président de la Société centrale d'hypothèques et de logement. La SCHL prit donc vie dans l'édifice temporaire no 4 situé tout près de la Cour Suprême et du ministère des Finances et ayant vue sur l'Outaouais. Vint se joindre à cette première équipe, le personnel de la Housing Administration qui avait ses locaux dans l'édifice du ministère des Finances depuis l'entrée en vigueur de la première Loi sur l'habitation de 1935. Du ministère de M. Howe, on confia à la nouvelle Société le travail relatif aux abris d'urgence et l'autorisation d'obtenir des matériaux de construction pour l'habitation. Le gouvernement mit à la disposition de la Société une somme de 25 millions de dollars dont 14 millions furent dès lors engagés dans l'achat de prêts hypothécaires aux termes de la Loi nationale sur l'habitation ; vers la fin de l'année 1946, le reste des 25 millions avait été engagé. La SCHL était donc née.

A ce moment-là, aux termes de la Loi de 1944 sur l'habitation (comme dans les Lois de 1935 et 1938) le système de prêts hypothécaires de la LNH prévoyait des prêts conjoints dont les fonds provenaient de l'entreprise privée à raison de 75 p. 100 et de 25 p. 100 du gouvernement fédéral. Depuis l'application de la Loi de 1935, environ 32,000 unités de logement avaient été financées de cette manière, y compris 5,000 unités financées en 1945. Au cours des cinq premières années d'existence de la SCHL, ces chiffres passèrent de 10,000 à 38,000 unités par an. (La production totale de nouvelles unités passa de 60,000 à 90,000.)

Il ne s'agissait pas seulement d'appliquer la Loi sur l'habitation sans aucun discernement. Un besoin aigu d'habitations avait surgi depuis les années de dépression, alors que la population ne pouvait se permettre de se construire des logements et au cours des années de guerre alors que sévissait une pénurie de matériaux de construction et de travailleurs spécialisés. A ce climat de rareté de logements, vint s'ajouter le problème du retour au pays des soldats désireux de fonder un foyer et de trouver un logement. Le gouvernement fédéral remit donc le tout entre les mains de la SCHL avec les trois programmes de construction mis en route au cours des années de guerre et qui se résumaient ainsi :

(1) Le plan de transformation des maisons — consistait en un programme permettant d'ajouter à l'inventaire actuel de logements, par l'achat de propriétés d'âge moyen et par leur transformation en maisons à appartements.

for the munitions workers who had to be located near wartime plants. Nearly 20,000 units had been built by the end of 1945 and, as the war came to an end, some of these were made available to veterans.

These three programmes now came under the jurisdiction of CMHC and were brought to a conclusion as soon as possible. The first two were not operations on a significant scale; but they gave a valuable variety of experience to the nucleus of Mansur's staff. The first Branch Offices of CMHC quickly "got their fingers dirty", as it were, with these experiences.

During 1946 the management of Wartime Housing Limited came into closer relationship with CMHC while it continued to bring houses to completion for the use of veterans' families. In 1947 CMHC took over the management of the 26,000 houses and embarked upon the programme of Veterans' Rental Housing which produced another 25,000 houses in the next three years.

(2) Les abris d'urgence — cela consistait à utiliser les baraquements et autres édifices considérés comme surplus de guerre et à les transformer en logements de dernier recours. Bon nombre d'anciens combattants inscrits à des universités commencèrent leur vie conjugale dans des baraquements de l'armée aménagés à leur intention sur les terrains des universités. Certaines de ces constructions transformées servirent de logement à des familles aidées par le Bien-être social, au cours de la décennie qui suivit.

(3) Wartime Housing Limited — consistait en une société de la Couronne formée en 1941 en vue de fournir des logements aux travailleurs des usines de matériel de guerre devant demeurer près de l'usine. Près de 20,000 unités de ce genre avaient été construites à la fin de l'année 1945 et, à la fin de la guerre, un certain nombre de ces logements furent mis à la disposition des soldats démobilisés.

These split-level houses in Halifax, N.S., are of a design popular in the 'fifties and 'sixties.

Ces maisons à mi-étages construites à Halifax, N.-É., représentèrent une tendance très populaire dans les années '50 et '60.

Photo: CMHC/SCHL

By 1949 CMHC was thus the landlord of more than 40,000 families in 50 communities across Canada; there was some feeling that once the nation's obligation to veterans had been fulfilled this was not an entirely desirable role for a Federal Government agency and, anyway, many of the veterans expressed an interest in owning the houses they lived in and so becoming a more normal part of the suburban population. There were some who doubted the wisdom of selling this large stock of publicly owned housing that might prove to be an important asset in dealing with the future needs of low-income families. But the future was not clear and, after all, the wishes of the veterans themselves had to be respected. So this widespread rental property was gradually disposed of.

The success of the programme certainly fulfilled Mr. Howe's expectations of what could be done by a Crown Corporation with the independent authority to do business with municipalities, with builders and with tenants. The houses were produced to rent for less than $40 a month and their design and subdivision layout set a standard which could not be matched by the house-building industry still at an early stage of development. There was, too, an incidental consequence of this experience, of some significance in the history of CMHC. Each Veterans' Rental project was initiated by the action of a municipality offering to provide a site with adequate services and street connections; CMHC staff conducted the negotiations with municipalities and Branch Offices were in charge of building operations. It has been said that the personal relationships established in this early post-war collaboration between CMHC and municipalities remained a continuing bond through the following years.

Meanwhile, for the veterans who could immediately become home-owners, the regular NHA loan system was made to work in their favour by the so-called "Integrated Housing Plan". In this scheme speculative builders undertook to sell their houses at a price previously agreed upon, and in turn CMHC undertook to "buy back" any unsold house. Besides the priority thus given to veterans, the arrangement had several other advantages. It immediately enabled the speculative builder to borrow money with the security of the guaranteed sale to CMHC. And during the construction period, CMHC was able to give priorities to these projects in obtaining building materials which were in short supply. (One of CMHC's incidental responsibilities was the issuing of priority certificates for the use of critical building materials

Ces trois programmes furent confiés à la SCHL et terminés aussitôt que possible. Les deux premiers programmes ne constituaient pas une activité de grande envergure, mais ils permirent à la première équipe de M. Mansur d'acquérir une expérience très variée. Les premiers bureaux de la SCHL eurent vite fait de se faire la main en se plongeant dans le travail qu'exigeaient ces programmes.

Au cours de l'année 1946, l'administration de la Wartime Housing Limited se lia de plus près avec la SCHL et acheva les habitations destinées aux familles des anciens combattants. En 1947, la SCHL prit en charge l'administration des 26,000 maisons et s'engagea dans le programme de logements à louer aux démobilisés, ce qui ajouta encore à son actif 25,000 habitations, au cours des trois années qui suivirent.

En 1949, la SCHL était devenue propriétaire de plus de 40,000 logements répartis dans 50 centres situés d'un bout à l'autre du Canada. On avait l'impression qu'une fois que le pays avait rempli son devoir envers les anciens combattants, ce rôle de propriétaire ne devrait pas s'identifier à celui d'un organisme du gouvernement fédéral. D'autre part, bon nombre d'anciens combattants avaient exprimé le désir de devenir propriétaires de la maison qu'ils habitaient afin de s'intégrer à la population de banlieue. Il y en avait aussi qui doutaient de la sagesse de vendre ces propriétés publiques qui pourraient être utilisées plus tard afin de venir en aide aux familles à faible revenu. Mais, puisqu'il était impossible de prévoir l'avenir et, qu'après tout, les vœux des anciens combattants devaient d'abord être respectés, ces nombreuses propriétés furent mises en vente graduellement.

Le succès de ce programme a sans doute comblé les désirs de M. Howe et lui a permis de connaître ce que pouvait accomplir une compagnie de la Couronne traitant avec les municipalités, les constructeurs et les locataires. Ces maisons avaient été construites pour être louées mensuellement à moins de $40 et avaient été conçues afin de répondre à des normes que ne pouvait pas encore atteindre l'industrie de la construction d'habitations, encore à ses premiers pas. Incidemment, cette expérience eut une conséquence importante dans l'histoire de la SCHL. Chaque ensemble d'habitations à loyer destiné aux anciens combattants avait été entrepris grâce à la collaboration des municipalités qui se chargeaient d'offrir un emplacement pourvu des services nécessaires ainsi que de réseaux routiers ; la négociation de ces ententes avec les municipalités a

such as cement and plumbing supplies; some Branch Offices even held bulk supplies of nails to be sold directly to priority holders.) Also, quite apart from the benefits to veterans, this "Integrated" plan gave encouragement, security and some confidence to a large number of builders who were just entering the house-building industry with no resources but a little skill and a few tools. In 1947 and 1948 as many as 491 builders took part in this plan; in each year they produced rather more than 5,000 units which was nearly half all the housing financed under the National Housing Act in those years.

été menée par le personnel de la SCHL et les bureaux locaux étaient chargés de l'opération construction. Il semble donc que les relations amicales établies entre la SCHL et les municipalités au cours de ces années d'après-guerre aient constitué un gage de bonne entente et de collaboration pour les années à venir.

Pendant ce temps, pour les anciens combattants qui avaient la possibilité de devenir propriétaires immédiatement, le système régulier des prêts LNH fut inauguré en leur faveur par l'entremise de ce qui fut appelé l'"Integrated Housing Plan". En vertu de ce programme, certains

These bungalow homes in a Sydney, N.S., NHA subdivision demonstrate styles much favoured in the 'fifties and 'sixties.

Ces bungalows, dans un lotissement réalisé aux termes de la LNH à Sydney, N.-É., illustrent bien des styles de maisons très en vogue dans les années '50 et '60.

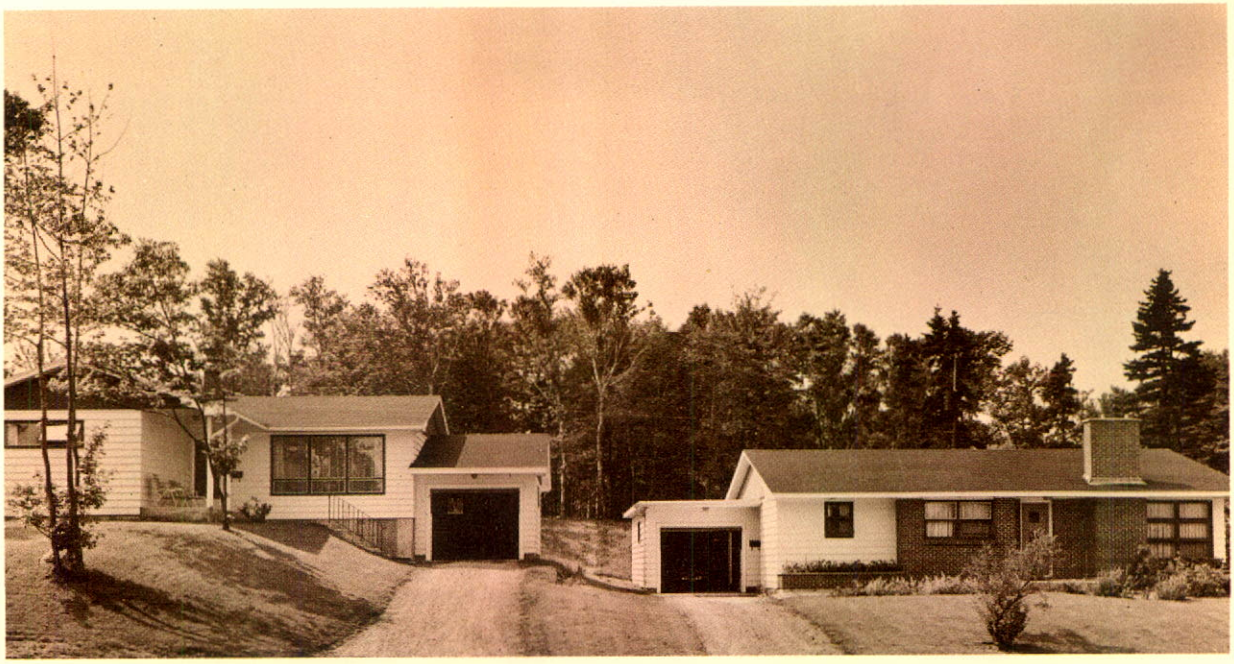


Photo: CMHC/SCHL

Photo: Saul Gosewitz, Ottawa

D. B. Mansur

3 1949-1954 SETTING THE PATTERN

As the post-war stresses, confusions, shortages and uncertainties faded into the background, the capacities of the house-building industry and the size of the market seemed to reach a plateau. It began to look as if the 90,000 housing starts in 1948, 1949 and 1950 represented some kind of equilibrium; seeking an explanation of this, a CMHC Annual Report notes that there were "125,000 births of first children" in 1948, so perhaps an addition of 90,000 new houses was normal.

However, any such complacency was shattered by the events of 1950 when the Korean War started. Money, materials and labour were pre-empted for defence industries and installations. In 1951 the NHA interest rate was raised and direct lending by CMHC ceased. Any kind of mortgage

entrepreneurs en construction s'engageaient à vendre leurs maisons à des prix conformes aux ententes et, de son côté, la SCHL s'engageait à acheter toutes les maisons non vendues. En plus de la priorité accordée aux anciens combattants, cet arrangement comportait plusieurs autres avantages. Il permettait aussitôt aux entrepreneurs d'emprunter de l'argent contre la garantie d'achat de la SCHL. Et, au cours de la construction de ces maisons, la SCHL pouvait donner priorité à ces projets et obtenir les matériaux nécessaires qui étaient encore rares. (Une des responsabilités de la SCHL relative à ces projets a consisté à émettre des certificats de priorité à l'égard des matériaux de construction les plus demandés comme le ciment et les matériaux de plomberie ; certains bureaux locaux ont même gardé de grosses quantités de clous pour les vendre directement aux détenteurs de certificats de priorité.) De plus, tout en étant avantageux pour les anciens combattants, ce programme fut également un élément d'encouragement, de sécurité et de confiance pour un bon nombre de constructeurs qui venaient juste de se lancer dans l'industrie de la construction d'habitations sans autres ressources que leur modeste expérience et quelques outils. En 1947 et 1948, plus de 491 constructeurs participèrent à ce programme ; au cours de ces deux années, un peu plus de 5,000 unités d'habitation furent construites, ce qui représentait à l'époque près de la moitié de toutes les habitations financées aux termes de la Loi nationale sur l'habitation.

3 1949-1954 L'ÉTABLISSEMENT D'UN PLAN D'ACTION

Alors que les pressions causées par l'après-guerre, la pénurie d'éléments de toutes sortes, et les incertitudes s'estompaient graduellement, l'industrie de la construction d'habitations et le marché semblaient avoir atteint un certain degré de stabilité illustrée par la mise en chantier de 90,000 logements, qui s'est maintenue durant les années 1948, 1949 et 1950. La Société, dans un rapport annuel, faisait remarquer que la naissance de 125,000 premiers enfants en 1948 pouvait être un facteur de cette constance dans la production d'habitations.

Cependant, cette prospérité fut ébranlée par la guerre de Corée en 1950. L'argent, les matériaux et la population active devaient d'abord servir aux besoins des industries de la défense et de leurs installations, ce qui entraîna la hausse du taux d'in-

money was difficult to obtain. Housing starts dropped to 68,000. Housing developers began to be apprehensive about their land acquisitions; it was noted that in Toronto in 1950 there had been 500 builders operating under NHA and this number had dropped to 170 in 1951. The Federal Government, having long ago dismantled its wartime construction apparatus, requisitioned CMHC to manage an extensive programme of defence construction, including not only housing for the armed forces but also airfield hangars and northern radar installations. It was indeed a year when the warning lights flashed. For housing it was a major setback, not only because of the cutback in production, but because the events revealed the great vulnerability of housing in competition with other demands upon the resources of the country.

David Mansur's principal ambition in assuming the presidency of Central Mortgage and Housing Corporation had been to develop a wider and deeper base for investment in housing. In his first annual report as President of CMHC he had written: "Every effort should be made to avoid the traditional peaks and valleys of the volume of new housing"; and he recalled the disastrous plunge from the high of 50,000 units in 1928 to the low of 14,000 in 1933. The warning signs of 1951 indicated that it was now time to try and secure this stronger financial base for Canada's housing.

The introduction of the 1954 Act was David Mansur's most notable contribution. It marked the end of the NHA "joint loan" system and its supporting "pool guarantee fund" which had provided general compensation for mortgage losses. In their place the new NHA "insured loan" system provided total security for each individual loan. This not only made it permissible for the banks to engage in NHA lending, a field from which they had hitherto been excluded by the terms of the Bank Act, but also made it possible for the Corporation to buy and sell insured mortgages and so give a liquidity to the mortgage market. Provided with this kind of security and marketability it was thought that NHA mortgages would be an attractive investment for banks, and also that housing might be able to draw some of its life-blood from the great accumulations of pension funds. At this point in history, only 16 years later, it can be said that the immense potentiality is still there, but the expectations of a full and constant flow of funds, without peaks and valleys, have not yet been fulfilled.

térêt des prêts autorisés aux termes de la LNH en 1951 et la SCHL cessa d'accorder des prêts directs. N'importe quelle forme d'emprunt sur hypothèque était difficile à obtenir. Alors la mise en chantier annuelle se réduisit à 68,000 logements. Les entrepreneurs généraux craignirent de ne pouvoir mettre en valeur les terrains qu'ils avaient acquis ; il est à remarquer qu'en 1950, à Toronto, 500 constructeurs étaient actifs grâce aux prêts offerts en vertu de la LNH mais que ce nombre se réduisit à 170 en 1951. Le gouvernement fédéral, qui s'était défait depuis longtemps de son organisme pour la construction d'habitations du temps de guerre, ordonna à la SCHL d'établir un vaste programme de construction pour les employés travaillant à la défense, ce qui comprenait non seulement le logement des soldats mais les hangars pour l'aviation et les stations de radar dans le Grand Nord. Pour les Canadiens, ce fut vraiment une année critique. Quant à la situation du logement, elle était devenue précaire, non seulement à cause de la baisse de la production, mais parce que les événements révélèrent la grande vulnérabilité de cette forme d'activité par rapport aux autres industries qui font appel aux ressources du pays.

Le premier président de la Société centrale d'hypothèques et de logement, M. David Mansur, avait comme principale ambition de multiplier et stabiliser les sources de capitaux d'investissement dans l'habitation. Dans le premier rapport annuel qu'il publia en tant que président de la SCHL, il avait écrit : "Nous devons faire tout en notre pouvoir pour éviter les fluctuations dans le volume des nouvelles maisons" ; puis il rappela la baisse désastreuse que cette production avait accusée, soit de 50,000 en 1928 à 14,000 en 1933. Les signes avant-coureurs de 1951 indiquaient qu'il était temps de s'assurer de meilleures sources de fonds pour relancer la construction au Canada.

L'adoption de la Loi de 1954 sur l'habitation fut la réalisation la plus importante de M. Mansur au sein de la Société. Elle marqua la fin du régime des "prêts conjoints" et de son complément, le "fonds commun de garantie" qui avait servi de compensation générale aux prêteurs pour les pertes subies. Le nouveau régime du "prêt assuré" accordait une garantie totale pour chaque prêt individuel. Non seulement cette mesure permit-elle aux banques de s'engager dans des transactions de prêts consentis aux termes de la LNH, domaine dont elles étaient exclues jusque-là par la Loi sur les banques, mais elle permit à la Société d'acheter et de vendre des prêts hypothécaires assurés,

In this phase of the 25-year history there also took place the first moves towards serving the needs of low-income people. The 1944 Housing Act did not contain any arrangement for rent subsidies, though it did provide for grants to be made towards slum clearance. The authors of the Act had hoped that non-profit bodies would be able to offer housing at low enough rents if the Federal Government and municipalities shared equally in making contributions to the costs of acquiring and clearing slum areas. Within this limited situation the first historic experiment in public housing was initiated. Regent Park North was a 42-acre site near down-town Toronto, in an area that had been a focus of social concern since the mid-1930's. As soon as the war came to an end, a citizens' Housing and Planning Association conducted a campaign which won the support of a progressive Mayor and the endorsation of an electoral referendum. Under the 1944 Act the Federal Government made a $1,150,000 grant to the slum clearance costs and in 1948 the city started to build Canada's first public housing project, using its own resources for the costs of construction and to subsidize rents for families of low income. In the following year, 1949, an amendment was inserted into the National Housing Act (Section 35) which set the stage for a continuing programme of public housing, with provision for rent subsidies.

The new section of the Act was perhaps more in the nature of a constitutional gesture than a piece of housing legislation. In one brief paragraph it simply stated that the Federal Government was prepared to enter into partnership with provincial governments, on a 75:25 per cent sharing of costs, for the assembly of land and for the building of housing either for rent or for sale, with the understanding that any deficits incurred would be shared in the same proportion. The very generality of the expressions used lent a kind of innocent acceptability to the proposition. In practice what the words meant was that the Federal and provincial governments were entitled to build and operate public housing, to pay rent subsidies, and that a province could pass on to a municipality any part of the costs involved. When the amendment had been adopted, the Minister, Mr. Winters, and the President of CMHC toured the country to encourage each provincial government to introduce matching legislation. History does not record what was said behind closed doors and to what extent the provinces perceived that this was, in fact, the implication. However, at least one

augmentant ainsi la liquidité qui faisait défaut à ce marché. Vu que les prêts étaient dorénavant assurés par l'Etat et qu'ils étaient devenus plus facilement négociables, les dirigeants de la Société crurent que les banques les considéreraient comme une forme intéressante de placement et que l'activité de la construction pourrait bénéficier d'un déblocage des fonds considérables des caisses de retraite. Au fait, à l'heure actuelle, soit 16 ans plus tard, nous pouvons dire que les fonds disponibles sont toujours considérables, mais que l'afflux constant de capitaux, sans fluctuations, ne s'est pas encore réalisé.

C'est aussi dans cette période de son histoire que la Société a pris les premières mesures pour répondre aux besoins de la population à faible revenu. La loi sur l'habitation de 1944 ne prévoyait aucune subvention pour les loyers, bien qu'elle prévoyait des contributions pour encourager l'élimination des taudis. Le législateur avait espéré que des sociétés sans but lucratif seraient en mesure d'offrir des habitations à loyer assez bas si le gouvernement fédéral et les municipalités fournissaient à part égale des contributions pour permettre l'acquisition de propriétés délabrées et leur démolition. Dans le cadre de cette timide tentative, la première expérience de logements à caractère social a pris jour à Toronto. Le secteur nord de Regent Park englobait une superficie de 42 acres, près du cœur de la ville-reine, dans une zone dont s'inquiétaient les autorités depuis le milieu de la décennie de 1930. Aussitôt la guerre terminée, il se forma une association de citoyens intéressés au logement et à l'urbanisme ; on lança une campagne qui reçut l'assentiment d'un maire progressiste et l'appui d'un référendum à l'occasion d'une élection. Suivant les dispositions de la loi de 1944, le gouvernement fédéral versa une contribution de $1,150,000 devant servir à la démolition des taudis et, en 1948, la ville commença à construire le premier ensemble de logements sociaux du Canada, puisant les fonds à même son budget pour réaliser la construction et subventionner les loyers des familles à faible revenu. L'année suivante, en 1949, il fut décidé de modifier l'article 35 de la Loi nationale sur l'habitation afin d'instituer un programme permanent prévoyant la création de logements sociaux, et de réserver une tranche du budget aux subventions de loyer.

Ce nouvel article constituait peut-être davantage une initiative permettant de se soustraire aux restrictions de la constitution qu'une disposition législative sur le logement. En un seul

province knew what it wanted: Newfoundland was the first to complete a project, 140 subsidized units in St. John's were occupied in 1951.

It was certainly clear as early as 1949, that if the Federal Government's housing aids were to strike at the critical social problems of Canadian communities, this would have to be done in collaboration with provinces.

Just as important were the steps taken in this period to establish a systematic statistical record of housing production; this is now published annually under the title of "Canadian Housing Statistics". From this we are able to see, from year to year, how much housing is built, where it is located, how it is financed and, in a general way, what sectors of the population are being served and not served. A country that doesn't know what is happening has no basis for choosing policies and actions. In addition to this formal system of survey and statistics, the whole network of CMHC Branch Offices, in communities across Canada, can provide an instant intelligence system with access to the building industry, the investors and the consumers.

David Mansur resigned in 1954, to enter private business. He had set the pattern of an organization that had to be both highly centralized and also, through its regional divisions and local branches, competent to do business with provincial and local governments, with industry and with the public. He had given CMHC credibility and style as he steered through the pressures and entanglements of the post-war transition. He had nurtured the development of a new body of merchant builders, and together with his Minister, Honourable Robert Winters, he had opened the door to collaboration with the provinces.

petit alinéa, il stipule simplement que le gouvernement fédéral est disposé à conclure des accords avec un gouvernement provincial, en assumant 75 pour cent des coûts en vue d'entreprendre des projets d'aménagement d'un territoire et de construction de logements destinés à la vente ou à la location, étant entendu que les déficits encourus seront partagés dans les mêmes proportions. La généralité même des termes employés rendait la chose fort acceptable. En pratique, ils signifiaient que les gouvernements fédéral et provinciaux étaient autorisés à construire et à gérer des logements sociaux, à verser des subventions de loyer et qu'une province pouvait exiger que la municipalité en cause paye la totalité ou une partie des 25 pour cent à la charge de la province. Une fois la modification adoptée, le ministre, M. Winters, et le président de la SCHL firent une tournée à travers le pays pour encourager les gouvernements provinciaux à établir une loi complémentaire. Rien n'a été révélé des pourparlers engagés à huis clos et l'on ne sait pas à quel point les provinces ont constaté que le but de cette visite était de les inciter à établir une telle loi. Toutefois, au moins une province connaissait ses besoins : en effet, Terre-Neuve fut la première à réaliser un ensemble de 140 logements à loyer subventionné à St-Jean, qui furent occupés en 1951.

Dès 1949, il était évident que l'aide du gouvernement fédéral pour la création d'habitations ne pourrait résoudre efficacement les problèmes sociaux des villes canadiennes qu'avec la participation des gouvernements provinciaux.

Une autre mesure importante de cette époque fut d'établir des dossiers statistiques sur la production de logements ; ces données statistiques sont maintenant publiées annuellement dans une brochure intitulée "Statistique du logement au Canada". Grâce à ce document, nous pouvons nous rendre compte, d'année en année, du nombre d'habitations construites, de leur répartition à travers le pays, de leur mode de financement et, grosso modo, du groupe social qui se trouve servi et de celui qui ne l'est pas. Un pays qui ne suit pas la marche des événements à l'intérieur de ses limites ne sait pas sur quoi fonder ses politiques et ses moyens d'action. Outre ce système de contrôle de ces données statistiques, les bureaux de la SCHL, établis dans tout le Canada, disposent d'un service de renseignements qui leur permet de communiquer facilement avec l'industrie de la construction, les investisseurs et les consommateurs.

Photo: National Film Board/Office national du film

Stewart Bates

M. David Mansur quitta son poste de président en 1954 pour retourner à l'entreprise privée. Il avait organisé la Société pour qu'elle soit, d'une part, fortement centralisée et, d'autre part, par le truchement de ses bureaux régionaux et locaux, en mesure d'établir des relations avec les administrations provinciales et locales, l'industrie et le grand public. Il avait concouru à la réputation de la SCHL et défini sa ligne de conduite, alors qu'il se débattait dans le brouillamini de l'après-guerre et sous la pression de tâches urgentes. Il avait aidé à la formation d'une nouvelle catégorie de constructeurs-marchands et, en collaboration avec son ministre, l'honorable Robert Winters, il avait rendu possible une action concertée avec les provinces.

4 1955-1963
QUESTIONS OF QUALITY AND PURPOSE

While the first phases of this 25-year period were largely preoccupied with the drive towards production in quantity, the third phase marked a turning towards a new concern for the quality of the housing environment and the social purposes of housing policy.

Stewart Bates became President of CMHC in December, 1954, and died in office nearly 10 years later. He had grown up in Glasgow and knew the ugly side of cities. He had been a Commonwealth fellow at Harvard, taught Economics at Dalhousie, worked in wartime controls and, at the time of his appointment, was Deputy Minister of Fisheries. He brought to the housing field an inquisitive and restless mind and he set the Corporation upon the search for a philosophy in its objectives which he was tragically not able to find in his own life.

Because Stewart Bates' appointment did not coincide with a change of government or of Minister, there were no external pressures for a reorientation of policy. With the introduction of

4 1955-1963
PRIORITÉ À LA QUALITÉ ET AUX AMÉLIORATIONS

Alors que la production massive (pour les raisons que nous avons passées en revue) demeurait l'objectif majeur des phases initiales de ce premier quart de siècle de la SCHL, la troisième "période" accusa un mouvement marqué vers la qualité de l'environnement domiciliaire et une attention accrue à l'égard de l'aspect social de la politique de l'habitation.

M. Stewart Bates, nommé président de la Société en décembre 1954, demeura à son poste jusqu'à sa mort survenue une dizaine d'années plus tard. Originaire de Glasgow et ayant grandi dans cette ville industrielle de l'Ecosse, il connaissait l'aspect hideux de certains quartiers défavorisés des grandes agglomérations. Après son passage à Harvard, où il était un "Commonwealth fellow", il enseigna l'économie politique à l'Université Dalhousie, participa à l'effort de guerre en tant que contrôleur et, à l'époque de sa nomination à la SCHL, occupait le poste de sous-ministre des Pêcheries.

the loan insurance system in 1954 the problems of mortgage finance seemed at first to have been solved and Bates felt free to focus his attention on the internal capacities of CMHC, to make it innovative and responsive to social needs. He started by bringing together into a new Development Division the staff engaged in architecture and planning, in building technology, in economic research and in responsibility for urban renewal and public housing. He saw these as the combined elements essential for advance towards a more sophisticated quality of housing and community building. On this theme he spoke strongly and won new friends for the Corporation, particularly amongst those in the design professions who shared his aspirations for the intelligent planning of Canada's fast-growing cities.

Besides re-grouping the Head Office staff, to strengthen its capacities in architectural design and in the development of research and policy, an extensive programme of staff courses was instituted. The objective was to give the whole staff a general working comprehension of all aspects of the Corporation's business, both in the private housing market and in the public programmes of low-rental housing and urban renewal. A CMHC Branch manager and his staff, it was said, should be competent to deal with the whole repertoire of housing programmes and should be able to explain their significance in the process of building communities. Everyone in CMHC was to be conscious of its social purpose.

The opportunities to apply these capacities of CMHC were expected to occur particularly in the fields of public housing and urban redevelopment; under the Federal-Provincial partnership system initiated in 1949, it was understood that CMHC would provide the principal design skills. But by 1955 this programme had only produced 3,000 low-rental units with another 2,500 authorized, not a very substantial scale of work to challenge a national agency. However, public concern about the urban environment began to mount steadily over the next few years, stimulated partly through the urban renewal studies which CMHC was able to finance under Part V of the National Housing Act. During this period (1955-1963) more than 50 studies were made, at a total cost of about $1 million; the intention was to identify the most deteriorated parts of Canadian cities, where it was thought that public housing action should start.

In the course of time practically every city in Canada had undertaken some kind of urban

Il apporta à sa nouvelle activité — celle de l'habitation — des vues pénétrantes, dynamiques et insuffla à la Société le désir de se définir une philosophie fondée sur les objectifs qu'elle s'était fixés, ce dont il n'a malheureusement pas pu bénéficier lui-même au cours de sa vie.

Comme la nomination de M. Bates ne coïncidait pas avec un remaniement ministériel ni un changement de gouvernement, son mandat ne fut soumis à aucune pression extérieure en vue d'une réorientation de sa propre politique. Avec l'apparition du régime de prêts assurés, en 1954, les problèmes relatifs au financement hypothécaire semblaient devoir être résolus. Le président s'estima alors libre de concentrer son attention sur les aptitudes de la Société à élaborer des solutions hardies et équilibrées aux besoins sociaux qui se faisaient jour.

Il commença par amener au sein d'une division nouvellement créée, celle du Développement, les spécialistes déjà à l'œuvre dans des domaines tels que l'architecture et l'urbanisme, la technologie du bâtiment, la recherche économique et la structuration en vue de la rénovation urbaine et du logement social. Il considérait comme essentielle l'association de ces diverses disciplines pour doter la construction communautaire d'une qualité plus élaborée encore et fit connaître son point de vue de façon non équivoque.

Son attitude positive à l'égard de la planification des villes canadiennes en voie d'expansion rallia de nombreux suffrages, surtout parmi les urbanistes, et suscita de nouvelles amitiés à la Société.

En plus de créer véritablement un "état-major" de spécialistes de l'urbanisation, M. Stewart Bates dirigea ces derniers vers un programme de cours destinés à les familiariser avec tous les aspects de l'activité de la Société et notamment avec le marché privé du logement, les tentatives officielles de promouvoir le logement à loyer modique et la rénovation urbaine.

L'opinion prévalait alors que le gérant d'une succursale et ses collaborateurs devaient posséder tous les éléments d'information désirables sur l'activité dans son ensemble et pouvoir en expliquer les raisons et la portée tout en étant conscients de la signification sociale des divers programmes.

Il était espéré que les moyens mis à la disposition de la Société seraient utilisés plus spécialement dans le domaine du logement social et du réaménagement urbain et qu'aux termes des accords fédéraux-provinciaux mis en vigueur en

renewal study; some sceptics suggested that city councils liked to have the studies made as a kind of status symbol, with every intention of brushing aside an embarrassing subject. But the studies did bring the facts to light and through the next ten years the amount of public housing designed and built rose steadily but modestly from 1,500 to 7,000 units a year.

Under the direction of CMHC's chief architect, the best talents of the country were bestowed upon the design of this housing, in the reasonable hope of that time that the housing of low-income families could win its place in society because of its intrinsic qualities of good design. The second Regent Park project in Toronto, the Jeanne Mance project in Montreal, Mulgrave Park in Halifax and a host of smaller projects from coast to coast, all gave an international reputation to the work of CMHC. In 1960 a Committee to examine the residential environment (appointed by the Royal Architectural Institute of Canada) pointed out that this public housing was the most distinguished residential architecture in Canada, closely followed by private rental projects whose designers had formerly been employed by CMHC. (A few years later, many of the occupants of public housing expressed their distaste for any intrinsic qualities that made their housing so noticeable. Ironically, mediocrity proved to have a value.)

To give some leadership to the drive for a better quality of housing design, CMHC sponsored the Canadian Housing Design Council as a liaison between private developers, architects and consumers. As a means of focussing public attention on well-designed housing the Council instituted its series of national and regional awards.

It seemed to be the right time, in 1955, for this orientation towards questions of design and quality. Things were going well. The first year after the introduction of the 1954 Act, investments in housing increased by one-third, the $167 million from the banks, under the new loan insurance system, being an important element. There were 138,000 housing starts in 1955, 25,000 more than the year before. In 1956 the building of the one millionth post-war house was solemnly celebrated; it was a year of remarkable national expansion with a population increase of 400,000 and a 22 per cent surge in capital invested in power, industrial plant and utilities. But the ascending scale of urban growth began to put new stresses on the resources of the country. It was the year of the Pipe-Line Debate.

1949, la SCHL se chargerait pratiquement de mettre ce programme sur pied.

Mais, en 1955, ce programme comptait à son actif seulement 3,000 unités de logement à loyer modique, chiffre auquel il fallait toutefois ajouter 2,500 unités autorisées, l'ensemble ne constituant cependant pas une réussite très spectaculaire, du moins d'après les normes d'un organisme national.

Au long des années qui suivirent, toutefois, l'intérêt manifesté par le public à l'égard de la qualité de l'environnement urbain ne cessa de croître, stimulé en partie par des études que la Société finança aux termes de la Partie V de la Loi nationale sur l'habitation.

Durant cette période, en effet (1955-1963), un million de dollars approximativement furent investis dans la production d'une cinquantaine d'études menées avec l'intention de localiser les secteurs les plus détériorés des villes canadiennes, c'est-à-dire ceux auxquels on estimait qu'une priorité d'action devait être accordée.

Parallèlement à ces recherches, presque chaque ville canadienne avait entrepris des travaux préparatoires analogues et quelques esprits sceptiques allèrent jusqu'à laisser entendre que les conseils de ville, en ordonnant de telles études de prestige, n'attendaient que l'occasion propice pour les reléguer aux oubliettes...

Les efforts entrepris portèrent toutefois leurs fruits et, dans les dix années qui suivirent, la moyenne des logements bâtis ou en cours de construction passa annuellement de 1,500 à 7,000 unités.

Sous la direction de l'architecte en chef de la Société, les spécialistes les plus doués de tout le pays furent chargés de "remodeler" la production de logements destinés aux familles à faible revenu, avec l'espoir que la qualité avec laquelle ils étaient conçus leur donnerait enfin droit de cité.

Le deuxième ensemble de Regent Park à Toronto, Les Habitations Jeanne-Mance à Montréal, l'ensemble de Mulgrave Park à Halifax, ainsi qu'une série d'entreprises moins ambitieuses à travers le pays, valurent à la Société une réputation internationale. En 1960, un Comité chargé par l'Institut royal d'architecture du Canada d'étudier l'environnement résidentiel déclara que le logement social avait atteint au Canada des normes d'exceptionnelle qualité, suivi immédiatement par la construction privée à usage locatif. Dans le deuxième cas, il convient de noter qu'il s'agissait de logements conçus par des spécialistes formés par la Société. (Mais, ironiquement, on assiste parfois à un retour de flamme de la médiocrité :

By June, 1957 the new thrust of NHA financing heralded by the appearance of the banks (which by this time had put more than $600 million into housing) seemed to have exhausted itself and suddenly the new Conservative government of Mr. Diefenbaker had a crisis on its hands. All sources of funds seemed to be over-extended and, in the political circumstances, the Minister, Honourable Howard Green, had little choice but to throw everything he had into the breach. The suburban house-builders of Canada, hungry for funds to keep going, were provided with $158 million by the end of the year.

In 1955 and 1956 the Corporation had only been called upon to finance 700 home-owner loans each year, in small communities remote from the services of the lending institutions. In the crisis of 1957, the Federal Government financed 17,000 home-owners both in large cities and in small places. This number was raised to 27,000 in each of the following two years and, through the next decade, the government financed 223,000 home-owner units while the banks and lending institutions found money for less than 200,000 units under the National Housing Act. A remarkable change had occurred in the complexion of NHA operations.

Within CMHC the housing theorists were stunned by a situation that seemed to deny the basic assumptions on which everyone had been working. The 1957 Annual Report of CMHC (which carries a full-page photograph of an extremely handsome 14-storey Regent Park public housing building rising above the wreckage of Toronto's Cabbage Town) comments: "Parliament in passing the National Housing Act 1954, had never intended that the Corporation should become a major supplier of mortgage money. Although Parliament in framing the Act allowed for such an eventuality, the purpose of the mortgage insurance arrangement was to reduce the house-building industry's dependence on public money by mobilizing private funds more effectively. The Corporation was to be concerned primarily with supplementing the supply of mortgage money in areas where lending facilities were not adequate and to provide special types of loans on terms and conditions which might not prove attractive to private lenders".

It required the political acumen of the Minister, Honourable Howard Green, to supply a respectable justification for what had happened. The flow of public money into home-ownership became "The Small Homes Loans Programme", to benefit those who had been squeezed out of the market by the

quelques années plus tard, la plupart des occupants des logements sociaux n'eurent pas de termes assez méprisants pour ces mêmes logements, ironisant sur les qualités types qui avaient justement fait leur renommée.)

Afin d'affirmer la permanence de la qualité du logement national, la SCHL institua le Conseil canadien de l'habitation, organisme chargé d'établir la liaison entre les entrepreneurs généraux, les architectes et les consommateurs. Le Conseil, de son côté, créa des prix régionaux et nationaux, afin de stimuler l'intérêt du public pour l'habitation de qualité.

La recherche accrue de la qualité, dans le domaine du logement, se situait dans un contexte économique encourageant. En effet, un an après l'apparition de la Loi de 1954, les investissements augmentèrent d'un tiers dont les 167 millions de dollars en provenance des banques (régime de prêts assurés) constituaient une partie non négligeable.

Toujours en 1955, 138,000 logements furent entrepris, soit 25,000 de plus que l'année précédente. Un an plus tard, l'achèvement de la millionième maison construite depuis la fin des hostilités donna lieu à une cérémonie solennelle. L'année en cours s'avérait en fait remarquable : la population avait augmenté de 400,000 âmes et les investissements dans l'industrie publique et privée accusèrent un bond de 22 pour cent.

Mais différents facteurs, dont la rapide surpopulation des villes, commencèrent à mettre à rude épreuve les ressources nationales et sur ces entrefaites commencèrent les débats sur le pipe-line...

En juin 1957, alors que les banques avaient déjà investi plus de 600 millions de dollars dans le logement, les financements consentis aux termes de la Loi nationale sur l'habitation semblaient devoir se tarir et le nouveau gouvernement conservateur de M. Diefenbaker se retrouva avec une crise sur les bras. Vu que toutes les sources possibles de rentrées financières semblaient épuisées, le ministre Green dut essayer de combler le gouffre en attribuant aux constructeurs canadiens, avides de nouveaux fonds, environ 158 millions à la fin de l'année.

Durant les années 1955 et 1956, la Société avait été sollicitée par seulement quelque sept cents propriétaires-occupants désireux d'obtenir des prêts dans de petites collectivités éloignées des institutions prêteuses. Durant la crise de 1957, le gouvernement fédéral assista 17,000 propriétaires, tant dans les agglomérations que dans les localités rurales. Ce chiffre atteignit

upgrading in the price and quality of NHA home-building. It was argued that the average size of houses (1150 sq. ft. in 1957) and building lots had been increasing unduly and that a consumer "rebellion" was required. Under Mr. Green's programme, houses had to be less than 1060 sq. ft. in area; to stand against the tide of suburban affluence, designers were encouraged to explore how a Canadian family could survive in the least possible living space. At the same time the programme had to serve the purpose of keeping the builders and lenders afloat; builders were rationed to 25 loans at a time and the lending institutions were invited to act as "agents" in administering CMHC loans, to keep them as if they were in training.

This experience at least began to clarify the continuing dilemma of how to use public funds in housing. What purposes should have priority? In using public funds, what kind of housing should be added to the stock? Who should be the immediate beneficiaries? How are priorities to be justified?

In fact, in the 1955-63 phase of CMHC history there was little opportunity to direct a larger proportion of funds into programmes for lower-income people. The Federal-Provincial partnership system, instituted in 1949, could not be very productive as long as many of the provinces were reluctant and silent partners, lacking the will and the institutional arrangements for engaging with the housing problems of urban populations. Within CMHC it was considered that the public housing movement might have more heart in it if a greater challenge and responsibility were offered to urban communities themselves, to interpret their own social problems and take action for better housing. This was, indeed, how public housing had started in Toronto in 1947 and traditionally the problems of shelter and community building had belonged to the municipal level of government.

Consequently an amendment to the Act was prepared, by which CMHC would offer 90 per cent public housing loans directly to local governments, with a 50 per cent share of subsidies, compared with the 75:25 per cent share of ownership and rental deficits in the Federal-Provincial partnership system. For purposes of constitutional protocol this loan offer was also made to provinces. Though this amendment was not adopted till 1964, under the Pearson government, it was in fact a product of this earlier phase. The consequences were of great significance, but were not at all what had been intended.

27,000 pour les deux années qui suivirent et, au cours de la décennie suivante, les fonds publics furent utilisés pour 223,000 unités occupées par le propriétaire, cependant que les banques et les institutions prêteuses prirent à leur charge, pour la même période, moins de 200,000 unités, grâce à des prêts consentis aux termes de la LNH. Des changements notables étaient intervenus dans les opérations menées dans le cadre des dispositions de cette même loi...

Au sein de la Société, les théoriciens du bâtiment demeurèrent stupéfaits devant une situation que personne n'avait su ni pu prévoir. Le rapport annuel de la Société pour l'exercice 1957 (qui reproduit la photographie de l'élégant immeuble de logements sociaux de Regent Park à Toronto, s'élevant de ses quatorze étages au-dessus des taudis démolis du tristement célèbre "Cabbage Town") comporte les remarques suivantes. "En votant la Loi nationale sur l'habitation de 1954, le Parlement ne s'est jamais attendu à ce que la SCHL devienne un important pourvoyeur de fonds hypothécaires. En élaborant la loi, le Parlement n'a cependant pas écarté cette éventualité, bien que le but majeur de l'arrangement concernant l'assurance hypothécaire ait été de réduire la dépendance de l'industrie de la construction d'habitations envers les fonds publics en utilisant plus largement des fonds d'origine privée. La Société se doit de veiller tout d'abord à ce que soit rendu disponible un fonds hypothécaire dans les régions où les prêts ne sont pas consentis facilement et à consentir certains genres de prêts à des conditions qui ne seraient pas de nature à intéresser les bailleurs de fonds privés."

Il fallait toute la perspicacité politique du ministre Green pour fournir une justification cohérente à la présente situation. Les deniers publics prévus pour favoriser l'accès à la propriété furent utilisés pour le "programme de prêts destinés à la construction de petites maisons" ("Small Homes Loans Programme"), afin de favoriser dans la mesure du possible ceux qui avaient été évincés du marché en raison de la montée des prix et de la qualité des habitations financées aux termes de la LNH.

Certains avancèrent que les dimensions moyennes des maisons (1,150 pieds carrés en 1957) et des terrains à bâtir avaient augmenté exagérément et conseillèrent une "révolte" des propriétaires éventuels...

Dans le cadre du programme ministériel, les dimensions habitables ne devaient pas excéder 1,060 pieds carrés de surface et, à toutes fins

So the third phase of CMHC history records, first of all, Stewart Bates' personal thrust towards an understanding of the place of housing in the culture of cities; and, secondly, it records how the Federal Government first found itself committed to a major financial share in the peacetime production of housing, a position from which successive governments have not subsequently withdrawn. Because of the inability to relate these two processes, it was a period of frustration, the issues not being clearly understood by governments and by the public. Stewart Bates died on May 24, 1964.

Grandview Terrace, Federal-Provincial low-rental housing project, Vancouver, B.C. Designed by Rhone and Iredale.

Grandview Terrace, un ensemble fédéral-provincial de logements à loyer modique conçu pour la ville de Vancouver par Rhone and Iredale.

Photo: CMHC/SCHL

pratiques, les architectes furent chargés de déterminer l'espace minimal dans lequel une famille canadienne pourrait réussir à survivre. Parallèlement, le programme devait permettre aux constructeurs et aux prêteurs de se maintenir à flot financièrement. Pour ce faire, les premiers furent "rationnés" à vingt-cinq attributions à la fois et les institutions prêteuses furent invitées à agir avec la plus grande modération dans l'administration des prêts de la Société.

Cette tentative expérimentale eut au moins pour mérite d'éclaircir un point toujours débattu : l'utilisation des fonds publics pour la construction domiciliaire... Elle amena également certaines questions sur le tapis : Quels seraient les projets prioritaires ? Quelles sortes de maisons seraient bâties à l'aide des deniers publics ? Quels seraient les premiers bénéficiaires ? Comment justifier les priorités, etc., etc. ? De fait, la période comprise entre les années 1955 et 1963 ne devait guère donner à la SCHL l'occasion de mobiliser une plus grande partie de ses ressources pour le logement destiné aux personnes à faible revenu.

Selon le système d'association fédérale-provinciale institué en 1949, les résultats ne pouvaient s'avérer bien convaincants : plusieurs des provinces se cantonnaient dans le rôle d'un partenaire silencieux et défiant, dépourvu de la volonté et des moyens pratiques de s'attaquer aux problèmes relatifs au logement urbain.

Au sein de la Société, on jugeait par ailleurs souhaitable pour le mouvement en faveur du logement social d'accorder plus de responsabilité aux communautés en cause. On estimait en effet que, pour les agglomérations présentant des problèmes de cette nature, le fait de prendre en main la situation ne pourrait que constituer un réel stimulant.

Cette politique avait, en fait, prévalu à Toronto en 1947, lors du début de la construction de logements sociaux, et, par tradition, les problèmes relatifs au logement tombant dans cette catégorie demeuraient à la charge de l'administration municipale. Un amendement à la loi fut donc proposé, la Société offrant 90 pour cent des montants nécessaires sous forme de prêts aux gouvernements locaux et le versement de 50 pour cent des subventions. (Une proposition à comparer avec le système d'association provinciale-fédérale qui prévoyait 75 pour cent à la charge du gouvernement central et 25 pour cent à celle de la province en cause.)

Pour des raisons de protocole, cette offre de prêt fut également faite aux provinces, mais

Photo: CMHC/SCHL

H. W. Hignett

5 1964-1970 THE PROVINCES AND THE BIG CITIES

In the destinies of Canada, 1967 marks a kind of watershed. It was not only the climactic year of EXPO after the energetic preparations of the preceding years. It was also a turning point, followed by a year of intense political activity and the entry of the Trudeau government upon the scene. The watershed of 1967 also shapes the history of CMHC and of housing. Whatever the explanation may be, the problems of housing and the cities somehow looked different after 1967.

This fourth phase of our history begins with the return of the Liberal government to office in 1963; for the first year Honourable John R. Garland was the Minister responsible for housing followed

5 1964-1970 LA PARTICIPATION DES PROVINCES ET DES GRANDES VILLES

Le Canada arriva, en 1967, à un tournant de son histoire. Non seulement ce fut une année remarquable par l'Exposition internationale et universelle qui avait été précédée de quelques années de préparatifs intenses, mais ce fut aussi l'occasion d'un renouveau, suivi d'une année de vive activité politique et du début du gouvernement Trudeau. Cette évolution ne fut pas sans laisser son empreinte sur la SCHL ainsi que sur la construction résidentielle au Canada. Peu importe l'explication qu'on puisse en donner, on envisagea sous une optique nouvelle les problèmes du logement et de l'aménagement des villes après l'année 1967.

l'amendement ne fut adopté qu'en 1964, sous le gouvernement Pearson. Les conséquences de cette adoption furent de grande portée, mais elles ne furent pas du tout ce qu'on en attendait.

Ce qui semble émerger le plus clairement de cette troisième période de l'histoire de la SCHL, est tout d'abord la tentative personnelle de Stewart Bates de déterminer et de faire comprendre l'importance du logement en tant que facteur social et culturel. De plus, le gouvernement fédéral se trouvait pour la première fois placé devant l'obligation impérieuse de financer en grande partie le logement qu'on pourrait qualifier de "temps de paix"... Ce rôle et la responsabilité qui en découle, les gouvernements successifs ont naturellement eu à les affronter.

Mais parce que le public aussi bien que le gouvernement n'était pas en mesure d'établir le rapport existant entre la signification ultime du logement et le processus physique et financier de sa construction, frustration et incompréhension mutuelles continuèrent de prévaloir. M. Stewart Bates mourut le 24 mai 1964.

by Honourable John R. Nicholson who had this task until 1968 while he was successively, the Postmaster General, Minister of Citizenship and Immigration and Minister of Labour. In July, 1964 CMHC welcomed H. W. Hignett as President; nobody knew the business better than Hignett who had joined the Corporation in 1946 and had held an ascending series of responsible positions. As the stormy complexities of the period gathered around the Corporation, it was reassuring that the President was able to speak with the quiet authority of personal experience.

In the years leading up to EXPO '67 there was an extraordinary concentration of capital investment in the cities, particularly of course, in Montreal, and at the same time there was a strong tide of immigration and of marriages as Canada approached its 20 million population mark. This prosperity was not only the beginning of the present inflationary pressures but also the beginning of a quite new character in Canadian cities; 1964 was the first year in which more apartments (60,435) than single family houses (50,457) were built, a trend that has gathered strength ever since. (The number of apartment units built each year is now twice the number of single houses.) Under these circumstances the Federal Government could scarcely withdraw from its direct support of NHA home-ownership; in the most acute pressure of 1966 nearly 28,000 home-owners were financed through CMHC while private NHA lenders only financed 4,000 units. To counter this situation the government, by a succession of steps, removed what had been the principal barrier to private investment through the National Housing Act, namely the fixed interest rate.

Before 1967 the NHA interest rate could only be changed by Parliament; but in 1967 a formula was established by which the interest rate could be adjusted quarterly in relation with the basic government borrowing rate. This turned out to be an awkward method which led to some "bunching" of lending business and, in 1969, the NHA interest rate was finally allowed to go free. At the same time an amendment to the Bank Act enabled banks to enter the conventional mortgage lending field as well as to lend under NHA. Consequently, NHA financing now differs from conventional methods in only two respects: it offers the lender the protection of loan insurance, and it offers the consumer the general surveillance of NHA inspections and standards.

Events of a quite different kind led up to the watershed of 1967. From the beginning of this

Le début de cette quatrième phase de l'histoire de la Société coïncida avec le retour du parti libéral au pouvoir en 1963 ; la première année, l'honorable John R. Garland fut le ministre chargé du logement ; son successeur, l'honorable John R. Nicholson, exerça cette fonction jusqu'en 1968, tout en étant successivement ministre des Postes, de la Citoyenneté et de l'Immigration, puis du Travail. En juillet 1964, la SCHL se donna un nouveau président en la personne de M. H. W. Hignett ; nul n'était plus au courant des affaires de la Société que cet administrateur qui y travaillait depuis la première année d'exercice et qui en avait gravi les échelons en occupant divers postes importants. Alors que la situation devenait de plus en plus complexe à la SCHL, il était rassurant d'avoir un président capable de s'exprimer avec autorité grâce à son expérience personnelle.

Les quelques années qui précédèrent la tenue de l'Exposition de 1967, les villes assistèrent à une extraordinaire dépense de capitaux, particulièrement à Montréal, cela va sans dire ; durant cette même période, une forte vague d'immigrants et une augmentation des mariages haussèrent la population du Canada à 20,000,000. Ceci marqua le début d'une période d'inflation et entraîna de nombreux changements dans la physionomie de nos villes ; par exemple, c'est en 1964 qu'il se construisit plus d'appartements (60,435) que de maisons unifamiliales (50,457), tendance qui s'est accentuée depuis lors. (Il se construit maintenant chaque année deux fois plus d'appartements que de maisons unifamiliales.) A cause de cela, le gouvernement fédéral, désirant faciliter l'accès à la propriété, ne pouvait guère retirer cette forme d'assistance qui consistait en prêts directs. Durant l'année 1966, année difficile pour les aspirants à la propriété, près de 28,000 ont obtenu un prêt hypothécaire directement de la SCHL, tandis que les prêteurs agréés n'ont financé que 4,000 propriétés. Pour remettre la situation à la normale, le gouvernement a fait disparaître graduellement, par des modifications successives à la Loi nationale sur l'habitation, ce qui constituait le principal obstacle aux détenteurs de capitaux du secteur privé, à savoir la fixité du taux d'intérêt.

Jusqu'à 1967, le taux des prêts consentis aux termes de la LNH ne pouvait être modifié que par le Parlement ; mais cette année-là, il fut décidé de déterminer ce taux trimestriellement en relation avec le taux que le gouvernement devait payer pour ses propres emprunts. Cette méthode se révéla insatisfaisante, car les prêteurs attendaient que le taux les favorise pour consentir des prêts ;

fourth phase of CMHC's history, housing affairs became entwined with the emerging constitutional issues between the Federal and provincial governments. Housing was clearly one of the fields in which the provinces had hitherto not played an important role and where they now began to display some strength.

The opening move in the constitutional realignment of housing occurred in 1964, with the decision of the Conservative government of Ontario to set up its own agency, Ontario Housing Corporation, for conducting housing programmes for low-income families.

The 1964 amendment to the National Housing Act (a 90 per cent loan and 50 per cent share of subsidies) which had been intended to strengthen the sense of local community responsibility for public housing, now unexpectedly gave strength to OHC which was thus able to operate independently instead of being tied in a partnership with CMHC. Existing public housing in Ontario was gradually absorbed into its management, somewhat as wartime housing had been absorbed by CMHC in an earlier decade. It was a move in tune with the times, and of particular significance in setting a precedent for the Province of Quebec which naturally preferred an arrangement of independence from a Federal-Provincial partnership. If it seemed a rather retrograde step to diminish the participation of communities in dealing with their own social housing problems, the Federal Government was in no position to resist the claims for provincial authority in the housing field. As for CMHC, it gave advice and succour in setting up the provincial housing corporations of which there are now nine; most of the key staff members of the provincial agencies were, in fact, "graduates" of CMHC.

The main preoccupation of these pre-1967 years was, in fact, to stimulate the capacities of the provinces and other agencies, so that they would use the National Housing Act for all its wide variety of social purposes. It had been the lack of this capacity which had inhibited the wide deployment of housing funds in the previous phase of history. The Minister, Honourable John R. Nicholson, threw himself energetically into this task by conducting a series of "symposiums" across the country, to explain and project and invite interest in the uses of the Act. It was reassuring that in 1966, though it was a disastrous year for private investment in housing, CMHC was able to report: "investment in the country's low-rental housing programme grew to about $95 million from approximately $54 million in 1965; loans for

alors, en 1969, il fut résolu de laisser fluctuer le taux d'intérêt au gré du marché. Au même moment, une modification à la Loi sur les banques permit à celles-ci de consentir des prêts sur hypothèque, du genre dit conventionnel ou aux termes de la LNH. Depuis lors, le financement d'une maison suivant les dispositions de la LNH ne diffère que de deux manières du prêt conventionnel : il offre au prêteur la protection de l'assurance de ses prêts et, à l'emprunteur, l'assurance que la qualité de la construction n'est pas inférieure aux normes prescrites.

Des événements d'une toute autre nature amenèrent la Société, en 1967, à un tournant de son histoire. Depuis le début de la quatrième période de son histoire, la SCHL fut aux prises avec des problèmes d'ordre constitutionnel que durent débattre les gouvernements fédéral et provinciaux, ce qui entravait son activité relative aux logements. Il était évident que les provinces n'avaient pas joué jusque-là un rôle important dans le domaine de l'habitation, mais elles commencèrent à faire valoir leurs droits d'expression en cette matière.

Le premier effort pour déterminer les prérogatives de droit constitutionnel fut réalisé par le gouvernement conservateur de l'Ontario qui a décidé, en 1964, d'instituer son propre organisme, l'Ontario Housing Corporation, en vue d'établir des programmes de construction d'habitations pour les familles à faible revenu.

La modification apportée à la Loi nationale sur l'habitation en 1964 (prévoyant des prêts à 90 pour cent et des contributions à 50 pour cent), effectuée pour renforcer le sentiment de responsabilité des collectivités à l'endroit du logement social, stimula l'OHC d'une façon inattendue en lui permettant d'agir indépendamment au lieu de former une association avec la SCHL. L'organisme provincial prit en main, graduellement, la gestion des logements sociaux qui existaient déjà en Ontario, à peu près comme les logements construits par le Wartime Housing Limited avaient été cédés à la SCHL durant la décennie précédente. Ce changement représenta un signe des temps et prit une signification particulière en donnant l'exemple à la province de Québec qui préférait naturellement agir indépendamment au lieu de conclure des accords avec le gouvernement fédéral. Même s'il paraissait moins avantageux que l'organisme fédéral diminue sa participation avec les collectivités dans la solution de leurs problèmes reliés au logement social, le gouvernement fédéral ne pouvait s'opposer aux réclamations des autorités provinciales en matière de logement. Quant à la

student residences approached $50 million compared with $24 million for the previous year; and contributions towards urban renewal projects rose to $16 million from $4 million."

In 1967 there was considerable public discussion of Canada's future urban character. This was partly inspired by EXPO as a brilliant example of urban design and also the studies of the Economic Council of Canada had underlined the national significance of housing and urban problems. There was an increasing number of people across the country who had studied the problems of cities, many of them having been aided by the fellowship schemes of CMHC and of the Canadian Council on Urban and Regional Research (CCURR), itself a by-product of CMHC. Within CMHC also, work had been in progress for some time on proposals designed to embody the new ideas and new approaches that had been evolving. The CMHC Annual Report for 1967 reports that these

SCHL, elle prodigua de l'aide et des conseils aux provinces pour les aider à établir leur société d'habitation qui sont aujourd'hui au nombre de neuf. Au fait, la majorité des cadres à l'administration de ces organismes provinciaux ont été formés à l'école de la SCHL.

En réalité, la principale préoccupation de la Société durant les années qui précédèrent 1967 fut d'inciter les provinces et les organismes publics à profiter de tous les avantages qu'offre la Loi nationale sur l'habitation dans diverses formes d'assistance sociale. L'insuffisance des moyens nécessaires expliquait pourquoi les fonds considérables affectés à l'habitation n'avaient pas entièrement servi au cours de la période précédente. L'honorable John R. Nicholson s'est adonné énergiquement à cette tâche en organisant une série de réunions pour provoquer des échanges d'idées dans nos plus grandes villes, expliquant les dispositions de la loi, faisant des projets pour son

NHA-financed women students' residence, Laval University, Quebec City. Designed by Mainguy, Jarnuszkiewicz and Boutin.

Résidence pour étudiantes construite sur les terrains de l'Université Laval à Québec et financée aux termes de la LNH. Ce bâtiment a été conçu par les architectes Mainguy, Jarnuszkiewicz et Boutin.

Photo: CMHC/SCHL

proposals were:

"to deal with all the implications of burgeoning cities together with the surging demand for living space, including programmes of financial support for comprehensive planning of urban regions and in the advance acquisition of land for transportation corridors and open spaces for recreation and similar community purposes; participation in land assembly and development of comprehensively planned new suburban communities within urban regions; housing subsidy programmes to serve as an integral part of other combined Federal and provincial anti-poverty measures in special areas characterized by general poverty, lack of employment opportunities and slow economic growth; and a more vigorous publicly-supported housing programme to assist growing families of modest means."

When the Prime Minister called a conference of provincial premiers for December, 1967, on Housing and Urban Development, this seemed to offer an opportunity to present some of these suggestions. But at this very moment Canada crossed the watershed of history and what had gone on before suddenly became irrelevant. With the turn of the year, a new period began in which the problems of cities began to take on a new shape and to be seen in a new light. Fundamental political readjustments took place in 1968, with Honourable Paul Hellyer becoming the Minister responsible for housing in April and in the Fall, he personally conducted his Task Force on Housing and Urban Development on a journey across the country. His exploration brought housing and urban renewal into the political spotlight as they had never been before; more questions were raised than answered.

In May, 1969, Honourable Robert Andras was named Minister Responsible for Housing and, for the first time in Canadian history, a member of the Federal Cabinet was able to devote his entire attention and energy to housing and urban affairs. Because we are still in the early stages of this period it is not yet possible to interpret events with historical detachment. Certainly the most significant events will flow from the further evolution of a Ministry of State for Urban Affairs and Housing which will be able to engage with a whole horizon of urban problems that go beyond the field of housing. Meanwhile, as these 25 years come to an end, there are important questions which remain to be answered, among them the following:

(1) On what system of priorities are public funds to be put into the social programmes of housing?

application et invitant ses interlocuteurs à en tirer bénéfice. Même si 1966 fut une année désastreuse pour les détenteurs de capitaux du secteur privé qui investirent dans l'habitation, il fut rassurant pour la population de prendre connaissance du rapport de la SCHL où l'on pouvait lire ce qui suit : "Les sommes d'argent investies dans la construction de logements à bas loyer ont augmenté de 54 millions de dollars en 1965 à 95 millions en 1966 ; les prêts consentis pour des résidences d'étudiants ont presque atteint le chiffre de 50 millions comparativement à 24 millions l'année précédente ; enfin, la valeur des contributions versées à l'égard de programmes de rénovation urbaine est passée de 4 millions à 16 millions en 1966."

En cette année 1967, il fut beaucoup question de cette tendance des Canadiens à aller habiter dans les zones urbaines. L'Expo 67, qui donna un magnifique exemple de conception urbaine, a soulevé l'intérêt de la population envers l'aménagement des villes ; de plus, le Conseil économique du Canada, par les études qu'il a entreprises, souligna que les problèmes du logement et des villes étaient des sujets de portée nationale. Le nombre de ceux qui s'intéressaient aux questions urbaines augmentait sans cesse ; certains avaient bénéficié de bourses d'études supérieures dispensées par la SCHL et le Conseil canadien de recherches urbaines et régionales, organisme lui-même issu de la SCHL. Au sein même de la Société, progressaient les travaux relatifs aux projets créés en vue d'appliquer les nouvelles idées et les nouvelles méthodes qui se développaient. Le rapport annuel de la SCHL pour l'année 1967 fait mention des propositions suivantes :

"Les projets mis de l'avant pour surmonter toutes les difficultés inhérentes à l'accroissement de nos villes et pour répondre à la demande toujours plus pressante de nouveaux milieux de vie comprennent des programmes d'appui financier à l'aménagement global de régions urbaines et à l'acquisition anticipée de terrains, en vue d'y aménager des voies de communication et des aires libres à des fins de récréation et à d'autres fins collectives du même genre. On a aussi songé à participer à l'aménagement de terrains et à l'établissement de nouvelles collectivités de banlieue ainsi qu'à des programmes de subventions à l'habitation, dans le cadre des mesures prises par le gouvernement fédéral et celui des provinces pour combattre la pauvreté dans certaines régions économiquement faibles. On a enfin songé à prévoir un

This question was not critical before 1967 because provinces, municipalities and housing agencies of various kinds had not developed the will and the capacity to use all the funds available from the Federal Government. However, the efforts of past decades, to develop public understanding and effective institutions, have now been largely fulfilled; there are now more demands than there are funds for "social programmes". Consequently there have to be agreed-upon priorities for spending and investing public money in housing. What is to be the philosophy for determining these priorities and what institutions of government should formulate them? An inter-governmental body of some kind? What is to be the role of CMHC in this process?

(2) In what way will the Federal Government continue to have a "direct" role in housing?
The amount of Federal money now budgeted for the use of CMHC is almost $1 billion a year. In the future a large proportion of this will undoubtedly flow through the hands of provinces in accordance with constitutional principles for shared programmes in housing. On the other hand it is understandable that the Federal Government would be reluctant to lose its own political visibility in the use of these funds, and there are many reasons for wanting to retain a national housing agency that can move into action under unforeseen circumstances as CMHC has done. In the post-war period CMHC had to play a "direct" role in providing housing for the veterans. In the 1957-63 period Federal funds were applied directly to NHA home-owner loans. In 1970 the $200 million innovative programme introduced by Mr. Andras has again demonstrated the value of a direct Federal programme that did not require provincial participation. What is to be the future "direct" role of the Federal Government through CMHC?

(3) How are people in cities to become more engaged in dealing with their own needs for housing and neighbourhoods?
As cities have become bigger, individuals have become more remote from the decisions of big governments and big business. At the same time urban populations have become more critical of the environment in which they have to live. There has seemed to be a widening gap between what is private and what is public. Sometimes this has led to a general 'malaise' in cities and an inclination of resistance to any form of public action. Sometimes there has been a thrust for greater citizen participation in the processes of urban develop-

programme plus intense d'aide à l'habitation, de la part du secteur public, pour les familles qui augmentent et dont les moyens sont modestes."

Lorsque le premier ministre du Canada convoqua les premiers ministres provinciaux à une conférence pour le mois de décembre 1967 en vue d'étudier les questions de logement et de croissance des villes, ce fut l'occasion de présenter quelques-unes de ces recommandations. Mais, à ce moment précis, le Canada arrivait à un tournant de son histoire, et ce qui s'était fait jusque-là ne convenait plus. En passant d'une année à l'autre, on entrait dans une nouvelle période où les problèmes des villes commençaient à prendre un nouvel aspect et à être envisagés sous un jour nouveau. En effet, en 1968, on procéda à des rectifications fondamentales de la politique quand l'honorable Paul Hellyer devint ministre chargé du logement en avril ; à l'automne, il dirigea lui-même la Commission d'étude sur le logement et l'aménagement urbain dont les séances se tinrent dans les principales villes du pays. Cette étude approfondie des problèmes relatifs au logement et à la rénovation urbaine attira plus que jamais l'attention des hommes publics ; cependant, plus de questions ont été soulevées qu'il n'y en eut de résolues.

En mai 1969, l'honorable Robert Andras devint ministre chargé du logement et, pour la première fois au Canada, un ministre du Cabinet fédéral pouvait consacrer son entière attention et toute son énergie à la question du logement et de l'aménagement des villes. Comme nous ne sommes qu'au début de cette période, il ne s'est pas écoulé assez de temps pour que nous puissions en juger dans une juste optique. Les événements les plus significatifs se produiront certainement quand on aura mis sur pied un département d'Etat pour s'occuper des affaires urbaines et du logement, qui pourra traiter de tous les problèmes municipaux qui occupent un champ plus vaste que le logement lui-même. En attendant, au terme de ces 25 années d'activité, d'importantes questions demeurent encore sans réponse, dont voici quelques-unes :

(1) Comment établir l'ordre d'importance pour distribuer les fonds publics accordés au programme d'aide sociale au logement ?

Avant 1967, cette question ne paraissait pas des plus importante parce que les provinces, les municipalités et les divers organismes responsables de l'habitation ne s'étaient pas décidés à se servir de tous les fonds que le gouvernement fédéral

ment, usually leading to disappointment because of the inherent difficulties of personal engagement in such complicated processes. Whatever may be the explanations of this new mood in cities, somehow the creative opportunities have to be used and the destructive inclinations reoriented. But how are these things to be done?

Nicholson Tower senior citizens' project, Vancouver, B.C., financed under the Federal-Provincial provisions of the NHA. Designed by Erickson and Massey.

L'ensemble de logements destinés à des personnes âgées, Nicholson Tower, a été conçu par les architectes Erickson and Massey et financé aux termes des dispositions de la LNH.

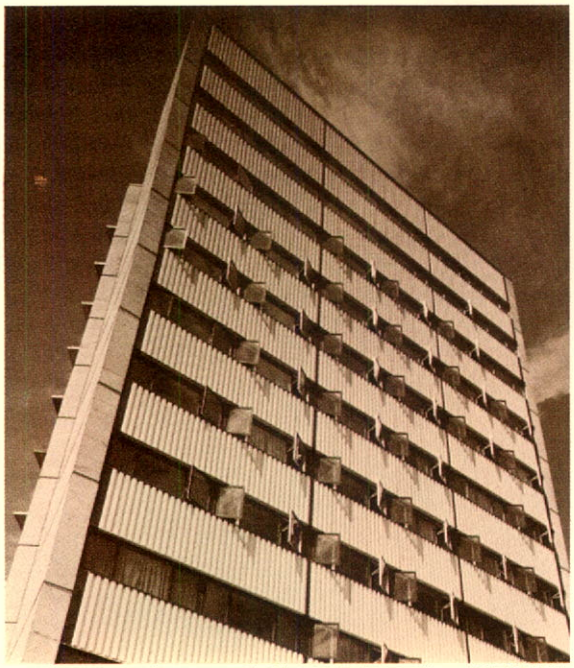
Photo: CMHC/SCHL

mettait à leur disposition ou n'étaient pas encore organisés pour ce faire. Cependant, il s'est fait beaucoup d'efforts ces dernières décennies pour comprendre les besoins sociaux et former des institutions efficaces, si bien qu'aujourd'hui les demandes dépassent les moyens pécuniaires affectés aux programmes à caractère social. C'est pour cela qu'il faut établir un ordre d'importance dont conviendraient tous les intéressés pour ce qui est de la façon de dépenser ou d'investir les fonds publics pour l'habitation. Sur quels critères faut-il s'appuyer pour déterminer ces priorités et quelle institution administrative aura le droit de les établir ? S'agira-t-il d'un organisme composé de représentants de divers gouvernements ? De quelle façon la SCHL y participera-t-elle ?

(2) Comment le gouvernement fédéral pourra-t-il continuer à agir directement dans le domaine de l'habitation ?

Le budget de la SCHL atteint presque un milliard de dollars par année. A l'avenir, une forte portion de cette somme passera sans doute directement dans les mains des provinces, conformément aux principes constitutionnels touchant la réalisation commune de programmes relatifs au logement. D'autre part, il est compréhensible que le gouvernement fédéral ne se résigne pas à perdre son droit de regard sur l'emploi de ces fonds et il possède de bons motifs pour vouloir conserver son organisme du logement qui est à même de prendre des initiatives quand surviennent des circonstances imprévues, comme il l'a déjà prouvé. Dans l'après-guerre, la SCHL a dû prendre en main la construction d'habitations pour les démobilisés. Durant l'étape qui va de 1957 à 1963, les fonds du gouvernement fédéral ont été immobilisés pour des prêts consentis directement aux termes de la LNH aux aspirants à la propriété. En 1970, M. Andras a institué un programme de 200 millions de dollars pour encourager les innovations en construction à coût modique, programme qui s'est réalisé sans la participation des provinces. Il est donc à propos de se demander quelle forme prendra l'action directe du gouvernement fédéral par l'intermédiaire de la SCHL.

Photo: CMHC/SCHL



Students' residence at Collège de Jonquière (CEGEP), Jonquière, Quebec. NHA-financed and designed by Paul-Marie Côté and Evans St-Gelais.

Résidence des étudiants au Collège de Jonquière (CEGEP), Jonquière, Québec, financée aux termes de la LNH et conçue par Paul-Marie Côté et Evans St-Gelais.

6 CHANGING PATTERNS OF SOCIAL DESIGN

The houses people build stand as a record of their way of life and provide a continuous historical imprint of social and economic conditions. From the settler's log cabin to the big gabled house in the Victorian city was a whole span of history. The 25 years since 1946 is but one generation, yet there have been extraordinary changes in social and economic conditions.

In the first few years after the war that old stand-by of domestic architecture, the storey-and-a-half house, had a great revival; it was used with success by Wartime Housing Limited, in the Veterans' Rental programme and by the early NHA builders. Perhaps there is no more economical way to shelter a family that wants to live on the ground floor and go upstairs to bed. Ten years later, when home-buyers had more money in the bank to buy a bigger lot, the one-floor "ranch" bungalow was preferred because it saved the housewife from running up and down stairs. From this

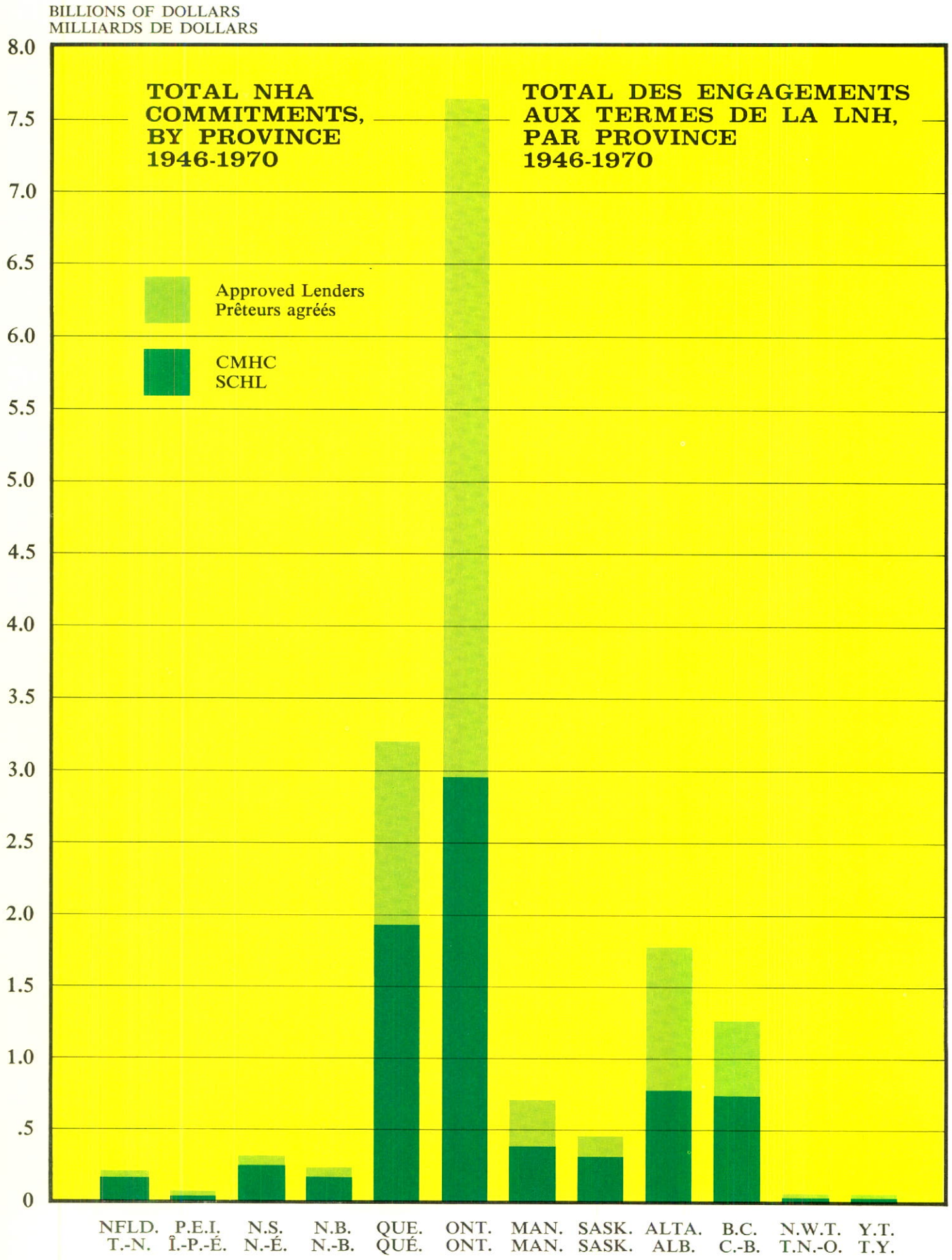
(3) De quelle façon la population urbaine s'engagera-t-elle pour régler ses propres besoins en logements et aménager des zones résidentielles ?

A mesure que les villes étendent leurs tentacules, les citoyens sont tenus de plus en plus à l'écart des décisions des gouvernements supérieurs et des magnats des affaires. Par ailleurs, les populations urbaines sont devenues plus exigeantes à propos de la physionomie des zones résidentielles. Il semble qu'il se forme une brèche de plus en plus profonde entre le domaine de la vie privée et celui de la vie publique. Parfois, il en résulte un malaise indéfinissable dans les villes, et les gens deviennent enclins à résister à toute forme d'action prise par l'administration publique. On a aussi préconisé une plus grande participation des citoyens dans l'aménagement urbain, mais cela a mené d'ordinaire à des déceptions devant les difficultés inhérentes à concilier les vues personnelles dans des réalisations si compliquées. Quelles que soient les causes de cette nouvelle disposition d'esprit des citoyens, il faut tirer profit en quelque sorte de l'esprit d'invention qu'ils manifestent et réorienter les inclinations qui empêcheraient le progrès. Restent à définir les modalités d'action.

6 TRANSFORMATION DE LA SOCIÉTÉ

La maison que nous habitons reflète notre mode de vie et porte l'empreinte de notre statut socio-économique. A compter du temps de la "cabane de bois rond" à celui de l'imposante maison de l'époque victorienne, c'est une longue histoire de transformation graduelle. Mais au cours de ces 25 dernières années, c'est-à-dire en une seule génération, notre genre de vie a changé d'une façon extraordinaire.

Dans les premières années du retour à la paix, la maison d'un étage et demi, modèle classique dont l'architecture remonte bien loin, a connu beaucoup de vogue ; ce fut le style à succès du Wartime Housing Limited, employé aussi pour exécuter le programme des logements à loyer des anciens combattants et les premières maisons construites sous l'empire de la LNH. Il n'y a probablement pas de style plus économique pour abriter une famille qui veut ses locaux de séjour en bas et ses aires de repos à l'étage supérieur. Dix


BILLIONS OF DOLLARS
MILLIARDS DE DOLLARS
8.0
7.5
7.0
6.5
6.0
5.5
5.0
4.5
4.0
3.5
3.0
2.5
2.0
1.5
1.0
.5
0
TOTAL NHA COMMITMENTS, BY PROVINCE 1946-1970
TOTAL DES ENGAGEMENTS AUX TERMES DE LA LNH, PAR PROVINCE 1946-1970
Approved Lenders
Prêteurs agréés
CMHC
SCHL
NFLD. T.-N.
P.E.I. Î.-P.-É.
N.S. N.-É.
N.B. N.-B.
QUE. QUÉ.
ONT. ONT.
MAN. MAN.
SASK. SASK.
ALTA. ALB.
B.C. C.-B.
N.W.T. T.N.-O.
Y.T. T.Y.

it was only a step to that ingenious invention of the 'fifties, the "split-level" which brought the basement space into the circulation of the house.

Most of the single houses of the 25-year period have been variations on these three themes, in two-, three- and four-bedroom versions. As family shelter these houses may not be inherently very different from houses of the 1918-39 period. But what an immense change in life-style is revealed by these three innovations: first, that the householder no longer has to shovel coal in the basement every morning and evening, and take out the cinders every week; second, that the dining-room has virtually disappeared as a separate place with its own family rituals and manners; and third, that the furniture arrangement and family timetable now revolve around a television set.

These are, however, but minor cultural changes compared with the quite fundamental shift of emphasis towards the many forms of rental and multiple housing. Within this period entirely new types of shelter have appeared on the scene: housing for university students, hostels for old people, various forms of townhouse and, of course, the phenomenal blooming of high-rise apartment towers. None of these dwelling types existed before 1946 and their whole tenant population has, as it were, been subtracted from the family groups living in single family houses; consequently the population and the uses of family houses have also changed.

Young unmarried adults have been able to leave family groups and set up new tenant households because they have been able to earn money or, as university students, they have been able to borrow from future earnings. Older people have been able to enjoy the independence of a longer span of retirement because of the support of pension schemes that enable them to move from the family home and live in apartments and hostels. These separations can be explained as the consequence of a new affluent urban society which provides people with the money to live independently, instead of having to remain within the larger patriarchal family group which was characteristic of an earlier mode of life on the farm and in small towns. It was affluence and an egalitarian distribution of wealth that made these separations possible; but perhaps the innate desire for this change of social structure originates in some deeper process of cultural evolution.

It should also be noted that the process of separation has tended to diminish the uses of the family house to the function of child-raising, in

ans plus tard, quand les aspirants à la propriété immobilière disposèrent de plus d'argent pour acheter un terrain moins exigu, la popularité fut au bungalow du style "ranch" qui exempte la femme des ennuis d'un escalier à grimper plusieurs fois par jour. Après cela, durant la décennie de 1950, on est vite arrivé à cette ingénieuse invention de la maison à mi-étages qui rendait le sous-sol habitable.

La plupart des maisons unifamiliales de ces 25 dernières années ont été réalisées selon un de ces trois styles, qu'elles aient deux, trois ou quatre chambres. En tant que type d'habitation familiale, ces maisons ne diffèrent pas fondamentalement des propriétés de la période de 1918 à 1939. Cependant, quel changement dans le mode de vie ces trois innovations ne révèlent-elles pas ? En premier lieu, le chef du foyer n'a plus à pelleter le charbon dans le sous-sol matin et soir, ni à sortir les cendres chaque semaine ; en second lieu, la salle à manger est en voie de disparition, avec ses repas traditionnels ; troisièmement, la disposition des meubles et le programme de vie familiale s'organisent maintenant en fonction du téléviseur.

Toutefois, ce ne sont là que des changements mineurs si on les compare aux transformations fondamentales qu'ont subies les diverses formes de logements à loyer et d'immeubles multifamiliaux. Durant cette première étape de l'histoire de la SCHL, ont surgi des genres d'habitations tout à fait nouveaux : les résidences pour étudiants, les foyers pour personnes âgées, les "town houses" de divers styles et, évidemment, les tours d'appartements qui ont poussé comme des champignons dans les grandes villes. Rien de tout cela n'existait avant 1946, et toute cette population de locataires est sortie du noyau familial qui s'abrite dans des maisons individuelles. En conséquence, la composition de la population n'est plus la même et par ricochet, l'idée de la maison familiale a évolué.

Les nouveaux mariés ont pu quitter le foyer paternel pour louer un logement, une fois qu'ils gagnaient leur vie ou, s'ils étaient étudiants, ils pouvaient emprunter de l'argent sur les gains à venir. Les gens âgés ont pu vivre indépendamment et prendre leur retraite assez tôt grâce aux programmes de pension de vieillesse du gouvernement fédéral, qui leur permet d'avoir leur propre logement ou d'être pensionnaires dans une résidence commune. Cette dislocation du groupe familial s'explique par l'apparition d'une société urbaine prospère, assurant à chacun un avoir suffisant pour vivre indépendamment du groupe patriarcal, caractéristique d'un mode de vie du passé sur la ferme comme dans les petites villes.

which parents and children confront one another without the inhibiting presence of others in the family group.

Amongst the factors that have affected the design of housing and the content of what is built, surely nothing has been more important than changes in the role of women. The married woman still remains the central figure in the family home but now the single woman has gained independence to set up another kind of household, living alone or with a friend or in a group. In a technologically advanced economy where brains are worth more than brawn, the whole trend of employment has favoured women and they have become the principal tenants of the new volume of apartment houses. And, having enjoyed this independence of working and living, before marriage, it is understandable that the woman who conducts the affairs of a family home, imprints upon the house a character quite different from the kind of femininity in the furniture and ornaments of a previous generation of home-makers. The mechanical equipment is her machinery and the possibility of a second career may seem to be more realistic than success in needlework.

There is another kind of social change which has been quite a struggle within this period. That is the public's attitude towards the housing needs of lower-income people and the form which low-income housing takes. At the beginning of the period the rugged traditions of home-ownership were very strong indeed and those who seemed to be incompetent to achieve this social status were sanctimoniously regarded as outcasts or, at best, as the objects of a patronizing charity. Public housing was abhorrent to many people both because of the supposed humiliation of a rent-subsidy and because of the forms of multiple design dictated by the economics of the problem. Though suburban communities are still inclined to put up violent resistance against public housing in their own neighbourhoods, more liberal and tolerant attitudes have generally gained strength; the single-family house no longer has quite the monopoly of social virtue that it used to have, and the design of public housing is becoming almost indistinguishable from the prototypes of condominium and townhousing for middle-class families.

Though these changes in the structure of society and their impact on the form and content of housing are still obscure and largely undocumented, one thing is clear: that within this 25-year period a social upheaval has taken place and we are witnessing its radical effects upon the design of

Ce furent la prospérité et les efforts en vue d'assurer une répartition plus égale des biens qui ont permis cela ; mais peut-être y eut-il aussi un désir latent de changement social provenant de l'évolution culturelle ?

Il faut aussi remarquer que le démembrement de la cellule familiale n'oblige plus la maison familiale à répondre à autant de besoins ; elle n'est que le foyer où parents et enfants vivent ensemble sans être gênés par la présence d'autres personnes.

Parmi les facteurs qui ont modifié le style des maisons et la nature de leurs occupants, le plus important est certainement la transformation du rôle de la femme. La mère reste toujours la reine du foyer, mais aujourd'hui la femme célibataire est devenue indépendante et habite son propre logement, parfois avec une amie ou un groupe congénère. Dans un monde où l'économie, influencée par les progrès techniques, exige plus d'effort de la tête que des mains, la nature du travail à accomplir a favorisé l'embauche de la gent féminine ; ce sont les femmes qui constituent la majorité des locataires des nombreuses maisons d'appartements. Vu que la femme a joui d'une certaine indépendance avant son mariage par son travail rémunéré, il est compréhensible qu'elle crée dans son foyer une ambiance tout à fait différente de celle de la génération précédente où primait la féminité dans l'ameublement et les ornements. Aujourd'hui, elle utilise beaucoup d'appareils électro-ménagers et la possibilité de mener parallèlement une deuxième carrière semble lui donner l'occasion de se réaliser mieux que par les travaux d'aiguille.

Un autre changement social a fait l'objet de controverses dans cette première période d'existence de la SCHL. Il s'agit de l'attitude de la population au sujet des besoins de logements des mal-nantis et le genre d'habitation à réaliser pour leur venir en aide. Au début de cette période, le concept de la propriété étant par tradition profondément ancré dans les esprits, ceux qui semblaient ne pas pouvoir devenir propriétaires étaient "bourgeoisement" considérés comme vivant en marge de la société ou, du moins, comme des assistés de la collectivité. Le logement social inspirait de l'horreur à beaucoup de gens, parce qu'il était jugé humiliant de voir son loyer subventionné et à cause de la forme des immeubles multifamiliaux qu'il a fallu construire pour des raisons d'économie. Bien que les collectivités de banlieue soient encore portées à résister fortement à l'implantation de logements sociaux dans leur voisinage, il faut dire que l'on se montre de plus en

shelter. At the beginning of the 25-year period, the orthodoxy of the storey-and-a-half house was entirely relevant. Now, at the end of the period, the most relevant direction is innovation, exploration, adaptation, diversification. This is why the memorable housing event of 1970 was the Federal Government's offer of $200 million to finance housing projects embodying innovations in design, structure, financing and social participation.

What have been the most significant innovations to emerge out of this whole period? As a unique and individual demonstration, HABITAT at EXPO '67 captured the mood and thrust of public interest in an imaginative way. It was the boldness of the structural experiment rather than the intrinsic merits of the design which made the greatest impression. It did a lot to break the spell of orthodoxy which has haunted Canadian housing.

But another sequence of developments has perhaps been of the greatest significance. That has been the evolution of a new kind of communal household, larger than the traditional family group based on the family kitchen. The prototype appeared in Western Canada in the 'fifties in the form of hostels for single old people, a social group based on a central dining-room and social space; under Section 16 of the National Housing Act more than 15,000 people are now housed in hostel accommodation of this kind. In the 'sixties the communal type of household was raised to a far larger scale and with greater sophistication of design in university residences; more than 70,000 university students are now in residences that have been financed through CMHC with an investment of nearly $400 million of Federal Government funds.

The building of university residences has opened up new vistas of housing design, liberated from the usual disciplines imposed by city blocks, city streets and all the orthodoxies of mortgage lending. The "instant" universities (as distinct from those caught in an ivy-league tradition) had inherited no preconceived styles and conventional ideas about the design of student residences, and architects were free to analyse a new problem and come up with rational solutions. (Unfortunately not all the new universities seized upon this opportunity.) What has made the best of the university "villages" so very interesting has been the sense of community design in the grouping of private room-space around small-scale social spaces and the clustering of residential groups around the common services for dining and social affairs. These are the elements of good domestic architecture whether

plus tolérant à cet égard. On ne considère plus, comme autrefois, que c'est dans la maison unifamiliale que réside le monopole de la vertu sociale, et les autorités font construire des logements sociaux d'un style qui se distingue à peine des habitations en copropriété et des maisons dites "town houses" qu'habitent les familles de la classe moyenne.

Bien que ces changements dans la structure de la société et leurs répercussions sur le style des maisons et des ameublements soient encore à préciser et qu'il existe peu de documentation à ce sujet, un point reste certain : à savoir que cette période de 25 ans a connu un bouleversement social et que nous sommes à même d'en constater les effets importants sur le style des habitations. Au début, il allait de soi que l'on construise ces maisons classiques d'un étage et demi. Aujourd'hui, le style le plus approprié réside dans la voie que peuvent dicter l'innovation, l'expérimentation, l'adaptation et la diversification. C'est pourquoi l'événement mémorable de l'année 1970 fut cette offre du gouvernement fédéral de consacrer 200 millions de dollars à des prêts pour la construction d'habitations qui innovent dans la conception, la structure, le financement et la participation sociale.

Quelles ont été les innovations les plus transcendantes qui ont marqué toute cette période ? Habitat 67, à l'Exposition universelle de Montréal, en a été une tout à fait unique ; l'imagination de son architecte a créé un ensemble qui a captivé l'intérêt du public. Ce fut la hardiesse de sa structure, plus que les mérites intrinsèques de cette conception, qui a produit une très forte impression. Elle a grandement contribué à mettre fin à l'emploi du style classique qui avait prévalu jusque-là.

Mais une autre série de faits a peut-être eu une plus grande portée sur la transformation de l'habitation. Je veux mentionner l'apparition d'un nouveau mode de résidence en commun, englobant un groupe plus important en nombre que la cellule familiale traditionnelle dont le centre était la cuisine. Le prototype fut réalisé en premier lieu dans l'Ouest canadien durant la décennie de 1950 sous forme de résidence pour célibataires âgés formant un groupe social dont les membres se retrouvent dans la salle à manger et la salle de séjour commune. Aux termes de l'article 16 de la Loi nationale sur l'habitation, des prêts ont été affectés à des résidences qui ont permis de loger au total plus de 15,000 de ces personnes. Dans la décennie suivante, ce mode de résidence en commun a été réalisé sur une bien plus grande

they are applied to the single-family house or raised to the new scale of community architecture.

Meanwhile in the cities, with intensifying pressures on the cost of land, more and more people are compelled to live in high-density and high-rise housing, seeking for a happier way to live a more communal kind of life, demanding more social amenities such as swimming pools and restaurants and domestic services. As we enter the 'seventies a new pattern of society reaches out for a new pattern of housing design.

échelle, mais on a adopté un style plus relevé pour loger les étudiants. Plus de 70,000 de ces derniers habitent aujourd'hui ces résidences dont la construction a été financée par la SCHL, qui a fourni près de 400 millions de dollars à ces fins.

Pour la construction des résidences universitaires, les architectes ont fait des innovations, n'étant pas limités par toutes sortes de règlements, comme c'est le cas dans les îlots des villes, ni par les restrictions des prêts hypothécaires. Les nouvelles universités (qui ne sont pas liées à toutes sortes de traditions) n'imposent pas de forme préconçue ni d'idées conventionnelles pour ce qui est du style à donner à leurs résidences ; dès lors, les architectes se sentaient libres d'étudier cette entité nouvelle pour lui donner une solution rationnelle. (Malheureusement toutes les universités n'ont pas profité de cette latitude.) Ce qui a rendu si intéressants les "villages" universitaires les mieux réussis est cette ambiance de vie en commun obtenue en groupant les chambres autour des salles de séjour de dimensions restreintes et l'implantation de résidences autour des immeubles réservés aux repas et aux activités sociales. Voilà des éléments d'une bonne architecture pour l'habitation, qu'on les applique à la maison unifamiliale ou aux centres communautaires de conception nouvelle.

Parallèlement, dans les villes, à cause de la pression sans cesse grandissante du coût du terrain, de plus en plus de gens sont forcés de vivre dans des zones à forte densité dans des immeubles en hauteur, recherchant une façon plus heureuse de vivre, où l'on met plus de services en commun, et exigeant plus d'agréments à caractère social, comme les piscines, les restaurants et les services domestiques. Au début de la décennie de 1970, une nouvelle société qui prend forme cherchera de nouvelles formes à donner à l'habitation.

The first sewage treatment loan under the enabling legislation passed in 1960, assisted the Greater Vancouver Sewerage and Drainage District in the construction of the Iona Sewage Treatment Plant.

Le premier prêt consenti pour l'épuration des eaux-vannes, une fois la législation adoptée en 1960, a permis au Greater Vancouver Sewerage and Drainage District de construire l'usine d'épuration d'Iona.

Photo: CMHC/SCHL

7 GOALS, STANDARDS AND EXPECTATIONS

It has often been noted that, unlike the corresponding legislation in the United States, Canada's Housing Act does not begin with a definition of the ultimate objective. In rather low-key language, the National Housing Act simply refers to the purpose of "improving housing and living conditions" and then offers a variety of means to assist in this direction. It has been the Canadian tradition to extend the legislation in a pragmatic way, by adding amendments step by step, rather than by making statements of principle and philosophy. Perhaps this is why there have been many discussions about the details of housing legislation, but rarely has there been a debate about principles and objectives.

However, it has generally been taken for granted that the objective of national housing policy is to overcome the absolute shortage of housing accommodation and to catch up with the process of obsolescence. Of course these targets have turned out to be rather elusive. The shortage depends on the number of people who want to set up separate households rather than live in large family groups. The obsolescence depends on the technological advances that make some otherwise quite satisfactory housing seem to be outdated and old-fashioned.

	A. Dwellings in need of major repair i.e. "obsolete"	B. Families not living in own household i.e. "doubled up"	A. plus B. Total
1945	594,000	382,000	976,000
1951	458,000	321,000	779,000
1961	255,000	236,000	491,000
1970	118,000	120,000	238,000

The accompanying table shows the progress that has been made in improving Canadian housing conditions. The figures are indeed remarkable, indicating that we have been chipping away at the shortage and the obsolescence at the rate of about 25,000 units a year; the 1945 backlog of nearly a million units has been cut down to a quarter of a

7 OBJECTIFS, NORMES ET PRÉVISIONS

On a souvent remarqué que, contrairement à la loi sur l'habitation en vigueur aux Etats-Unis, la loi canadienne analogue ne précise pas ses objectifs de façon définitive. Dans le langage de tous les jours, la Loi nationale sur l'habitation se réfère simplement au désir d'améliorer l'habitation et les conditions de vie et offre ainsi bon nombre de moyens d'atteindre ces objectifs. C'est devenu une tradition canadienne d'ajouter à cette loi tout au long de l'histoire de l'habitation et d'y apporter des modifications petit à petit, plutôt que de faire des déclarations de principe et portant sur la philosophie de l'habitation. C'est peut-être la raison qui a permis de si nombreuses discussions à l'égard de ces détails, mais rarement y a-t-il eu des débats relatifs aux principes et aux buts de l'ensemble de la loi.

On a, toutefois, généralement pris pour acquis, que le but de la politique nationale de l'habitation consiste à combattre la rareté du logement et à faire face au phénomène de décrépitude de l'habitation. Il va sans dire que ces objectifs se sont avérés des plus difficiles à atteindre. La rareté du logement provient du fait qu'un grand nombre de personnes décident de constituer des ménages indépendants les uns des autres plutôt que de vivre en un groupe familial plus homogène, alors que la décrépitude vient du fait que le progrès de la technologie moderne nous a permis de constater qu'un bon nombre de logements, pourtant en assez bon état encore, semblent devenir plus rapidement désuets.

	A. Logements ayant besoin de réparations majeures i.e. "désuets"	B. Familles ne vivant pas seules i.e. "deux à la fois"	A. plus B. Total
1945	594,000	382,000	976,000
1951	458,000	321,000	779,000
1961	255,000	236,000	491,000
1970	118,000	120,000	238,000

Le tableau ci-dessus indique les progrès accomplis au cours du processus d'amélioration de la situation de l'habitation au Canada. Les chiffres parlent d'eux-mêmes, considérant que, chaque année, nous avons résolu le problème d'environ 25,000 unités de logement désuètes ou à construire ; la rareté de logement constatée en

million while, at the same time, the population has almost doubled.

"To be rid of the incidence of bad housing conditions" is an understandable statement of the objectives of housing policy. It expresses a philanthropic point of view, in an endeavour to lift everyone above a certain minimum level of social acceptability and decency. Further definitions are required, of course, to explain what is meant by "bad" housing conditions. In the period under review, when the stage had been set in the early phases, and social objectives came more clearly into view in the 1955-1963 phase, this was undoubtedly the kind of objective Canadians had in mind. The whole nation-wide process of urban renewal studies was intended to identify where these "bad" conditions existed and to suggest some line of action.

Meanwhile another kind of standard has been sanctified. In the administration of the National Housing Act over the last 25 years, CMHC has gone a long way towards establishing a national standard in the space and construction and amenities of housing. The Building Standards required for NHA housing and policed by CMHC inspectors were gradually brought into conformity with the National Building Code evolved by the National Research Council. And because the volume of housing built under NHA is such a large proportion of total housing production, it has had a dominating influence in setting the standard of all housing that is built. In effect, therefore, the NHA standard has become the criterion which Canadians apply in making judgments about the quality of housing.

As Canada entered the final phase of this 25-year history, a new kind of philosophy began to appear, a step beyond the concepts of philanthropy to the concept of "rights" to good housing. The philanthropic point of view is that those who suffer from bad housing conditions ought to be rescued from this situation and put into housing which conforms with the accepted standards of health and decency. The "human rights" point of view starts with a distaste for anyone being identified as the object of charity; to be identified as a tenant of public housing is, perhaps, even more invidious than being identified as someone who lives in a slum.

The emergence of a concept of "rights" to housing can perhaps be traced through the period. From the outset it was understood that CMHC was available as a "lender of last resort" for prospective home-owners; this principle recognizes that a

1945, alors qu'environ un million d'unités devaient être construites, a été réduite à un quart de million, même si la population a presque doublé.

"Résoudre les problèmes causés par la situation défavorable de l'habitation" constitue toujours un élément fondamental des objectifs de la politique de l'habitation. Il démontre jusqu'à quel point nous sommes conscients du bien-fondé de placer la population à un niveau social acceptable et convenable. Il est nécessaire de formuler d'autres définitions afin d'expliciter davantage ce que signifie "la situation défavorable de l'habitation". Au cours de cette première phase, alors que les étapes de progrès ont été établies très tôt et que les besoins sociaux n'ont été mis en lumière qu'au cours des années 1955-1963, c'était sans doute le genre d'objectif que les Canadiens s'étaient fixé. Les études de rénovation urbaine effectuées à la grandeur du pays avaient pour but d'identifier ce qui constituait une "situation défavorable de l'habitation" et ce qu'il était possible de faire pour y remédier.

Au cours de cette période, toutefois, d'autres normes furent établies. Pendant ces 25 années, où elle a appliqué la Loi nationale sur l'habitation, la Société a franchi des pas énormes et a élaboré des normes nationales visant les espaces, la construction et les commodités des logements. Les normes minimales de la construction exigées aux termes de la LNH, sous la surveillance des inspecteurs en bâtiment de la SCHL, ont permis de les rendre conformes, petit à petit, au Code national du bâtiment élaboré par le Conseil national de recherches. Du fait qu'un grand nombre de logements sont construits selon les normes de la LNH, nous pouvons en déduire que ces normes ont influé énormément sur la qualité de toutes les habitations. Il en résulte donc que les normes de la LNH sont devenues, pour les Canadiens, les critères de qualité mis en application dans presque toutes les constructions.

En entrant dans la troisième phase de ces 25 années d'histoire, une nouvelle philosophie s'est manifestée, philosophie qui vise à négliger légèrement le concept philanthropique qu'on s'était fixé au départ, pour s'orienter vers le concept du "droit" d'être bien logé. Ce concept philanthropique consiste à satisfaire les personnes ou familles qui ont souffert ou qui souffrent d'être mal logées, en leur procurant des logements convenables, conformes aux normes acceptées de salubrité et de dignité. Du point de vue des "droits de l'homme", une certaine aversion s'est manifestée à considérer certaines personnes

Canadian, wherever he may live, has a right of access to funds for building a house. If he can't obtain a loan from a private lender, CMHC undertakes to consider a direct loan of government funds. In another context, the rent-scale that has been used in all Canadian low-rental public housing since 1949 contains some elements of the concept of rights: it is understood that an eligible household selected for tenancy in public housing will be provided with the amount of housing space required (number of bedrooms) regardless of the amount of rent the household is able to pay. But perhaps the full implication of such an egalitarian point of view first made its dramatic impact in an event of 1965. At that time the Ontario Housing Corporation was beginning to get into action with a commitment to a very large "instant" addition to

comme des objets de charité ; le fait d'être identifié comme une personne vivant dans un logement à caractère social était peut-être plus odieux que d'être identifié comme vivant dans un logement insalubre ou désuet.

Le concept de "droit" à l'habitation s'est réaffirmé au cours de cette période : dès le début, il a été entendu que la SCHL jouerait le rôle de prêteur de dernier recours. Ce principe reconnaissait le fait que tout Canadien, où qu'il demeure, avait le droit d'accéder à un prêt pour la construction d'une maison. S'il ne pouvait obtenir un prêt de l'entreprise privée, la SCHL se chargeait d'examiner la possibilité de lui consentir un prêt direct à même les fonds du gouvernement. D'autre part, l'échelle-loyer utilisée depuis 1949 dans les logements à caractère social contient certains

The Jeanne Mance urban renewal project in Montreal was approved in 1956. A 20-acre site was cleared and low-rental housing was erected to house 800 families. Project was designed by CMHC and the architectural firms of Greenspoon, Freedlander and Dunn and Jacques M. Morin; and Rother, Bland and Trudeau.

Le projet de rénovation urbaine "Les Habitations Jeanne Mance" à Montréal, a été approuvé en 1956. Il comprenait le déblaiement d'un secteur de 20 acres et la construction d'habitations à loyer modique pour loger 800 familles. Les plans en ont été dressés par la SCHL et les bureaux d'architectes Greenspoon, Freedlander et Dunn, Jacques M. Morin ainsi que Rother, Bland et Trudeau.

Photo: CMHC/SCHL

the stock of public housing. The commitment was fulfilled by buying existing private housing developments as they came to completion and amongst these was one named "Bermuda Court". It had a swimming pool. And swimming pools had been generally regarded as the status symbol of middle-class suburbia. Should the children of low-income families have swimming pools?

By the late 'sixties the mood in Canada's big cities had changed radically and "the poor" had discovered articulate spokesmen in their midst. In 1968 the Canadian Conference on Housing, the first major public conference to be assembled in this period (sponsored by the Canadian Welfare Council and largely financed by CMHC) declared in its first resolution: that "all Canadians have the right to be adequately housed whether they can afford it or not". Also in 1968 Honourable Paul Hellyer led his Task Force into the urban renewal areas of several Canadian cities and was confronted with violent statements of hostility to government actions which made them the victims of decisions in which they had had no part. Since then the public discussion has continued actively. Though the message has not always been clear, it has been somewhat as follows: "We may be poor but we are certainly proud. We have a right to good housing and a right to live as we wish and we have a right to participate in the decisions about our housing".

Attitudes and expectations have indeed changed since 1946.

8 CMHC — THE INSTITUTION AND THE SYSTEM

Perhaps the most important event in this 25-year history occurred at the very outset. That was the decision in 1946 to assign to CMHC

éléments reflétant le concept des droits de l'homme à l'habitation : il est entendu qu'une famille désignée pour avoir accès dans un des édifices à caractère social, obtiendra le logement qui lui convient, quelles que soient ses possibilités financières. La réaction la plus significative à ce facteur d'égalité est apparue de façon évidente en 1965. A l'époque, l'OHC était à peine engagée dans ce genre d'activité. Cet engagement consistait à acheter des édifices existants sur le marché privé dès que ceux-ci étaient terminés. Parmi ces édifices, il s'en trouvait un, connu sous le nom de "Bermuda Court", qui comprenait une piscine. Comme une piscine est généralement considérée comme un symbole de la classe moyenne, était-il possible que des enfants venant de familles à faible revenu utilisent une piscine ?

Vers la fin des années soixante, l'atmosphère changea considérablement dans les grands centres canadiens et "le pauvre" s'est trouvé un porte-parole de grande valeur. En 1968, la Conférence canadienne sur l'habitation, la première de ce genre (elle était patronnée par le Conseil Canadien du Bien-être et aidée financièrement en grande partie par la SCHL), déclarait dans sa première résolution, que "tous les Canadiens avaient le droit d'être logés convenablement, qu'ils en aient les moyens ou non". En 1968 également, l'honorable Paul Hellyer dirigea la Commission d'étude sur la rénovation urbaine dans certains grands centres et dut faire face à de nombreuses et violentes critiques. Ce groupe fut en fait la victime de décisions auxquelles il n'avait pas participé au stade de leur élaboration. La discussion sur ce sujet dure encore. Toutefois, le message n'a pas toujours été entendu clairement et a souvent été interprété de la façon suivante : "Peut-être sommes-nous pauvres, mais il reste, que nous avons notre fierté. Nous avons le droit d'être bien logés et de vivre comme nous le désirons ; nous avons également le droit de prendre part à l'élaboration des décisions à l'égard des habitations qui nous sont destinées".

La manière de penser, ainsi que les prévisions, ont pour le moins évolué depuis 1946.

8 LA SCHL — L'ORGANISME ET LE SYSTÈME

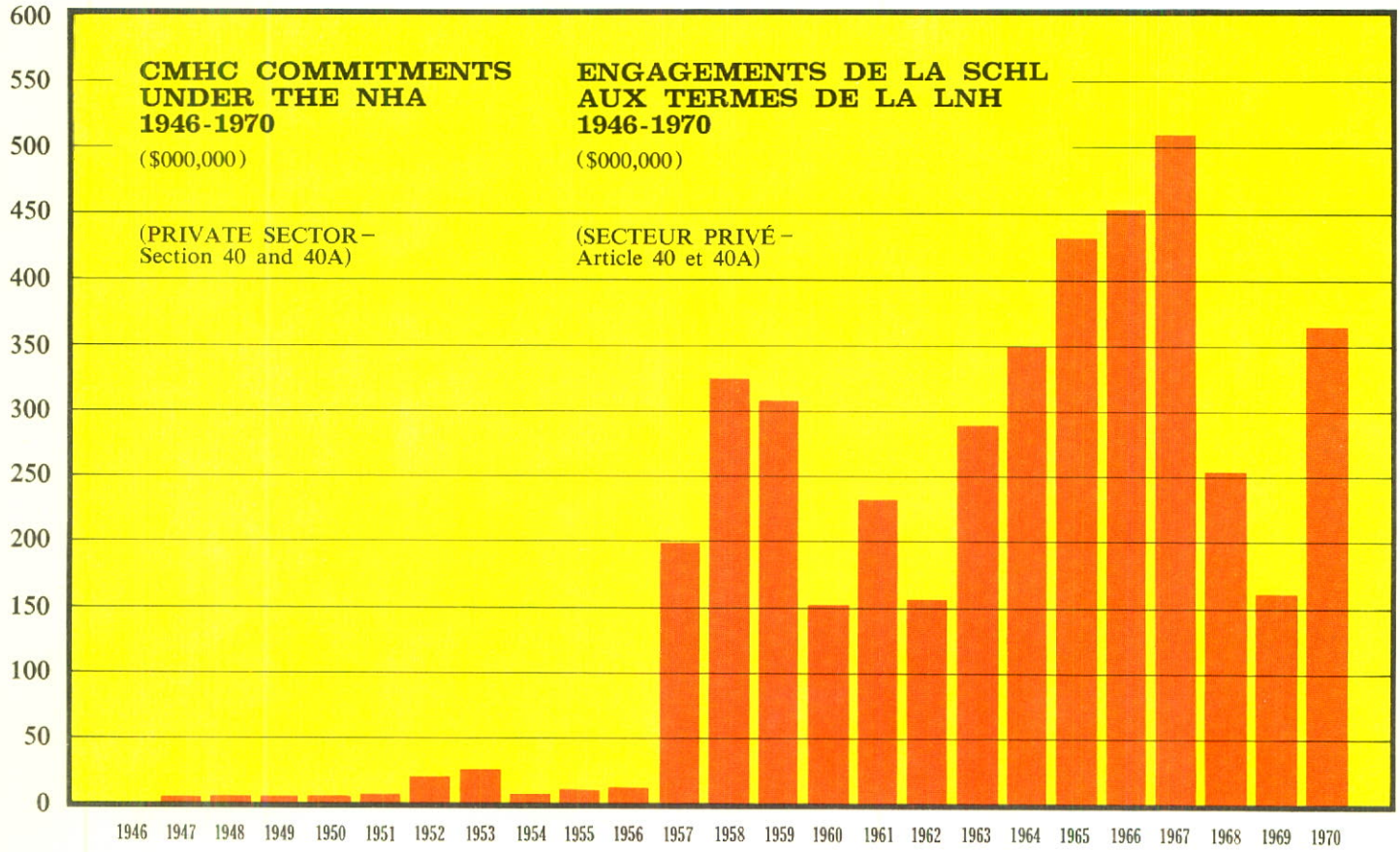
Le fait le plus important de toute l'histoire de la Société est sans doute survenu dès le début ; c'est d'avoir été chargée, dès 1946, d'établir un

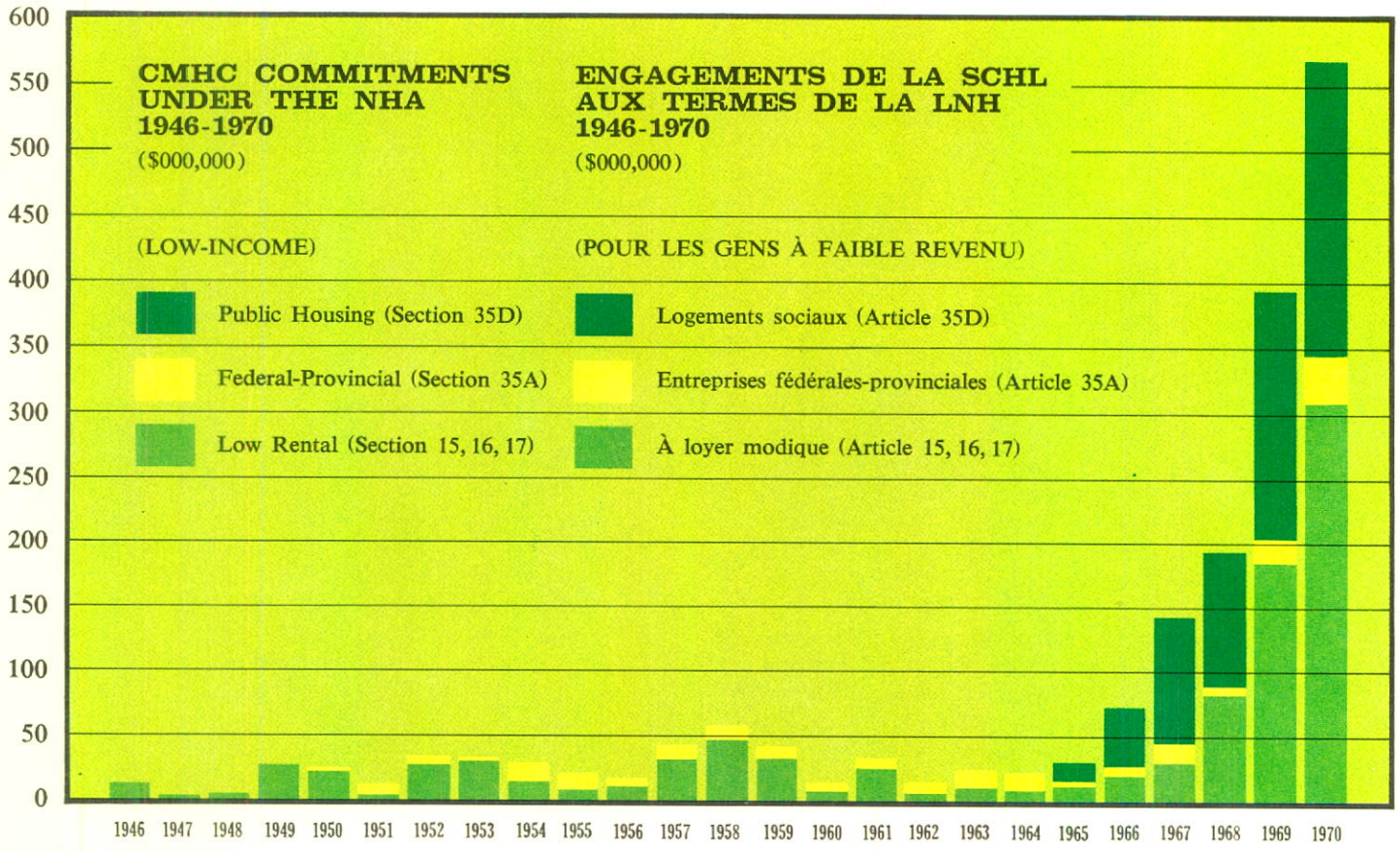
responsibilities both for the NHA mortgage-lending system and for the management of the direct action programmes. When the veterans' programmes came to an end, the institution of plans to serve a wider group of low-income people was a natural sequence. And so CMHC found itself in partnership with the provinces and municipalities in public housing. Consolidating into a single agency the responsibilities for both the private housing market and the public action programmes was, historically, a most significant event. Had this not been done, subsequent history would have been very different; one can speculate that there would have been a history of mounting confusions and tensions leading to a culminating act of unification.

Not all nations have enjoyed the benefit of being able to engage with all the problems of housing through a single central institution; representatives of many other countries have visited Canada to observe and learn how this has worked. (Observers have noted that although the system in the United States is somewhat the same in theory, yet a good deal of the unity is lost because of the much larger scale of the central bureaucracies and, in the field, the administrations of private and public programmes have sometimes been quite divergent.) Because CMHC has not had a vested interest, as it were, either in the private or in the public sector of housing, it has been able to confront the whole perspective of housing needs, with consideration for all economic classes and all geographical regions, from affluent Mississauga to the outports of Newfoundland. The opportunity to observe and evaluate the situation as a whole had made it possible to perceive how both private and publicly financed actions could be brought to bear in their own appropriate ways. The critical questions of policy have largely involved choices in using public and private actions in reasonable balance and proportion and in co-ordination with one another. Sometimes it's been possible to avoid expenditures of public funds by evoking the fuller participation of private enterprise through incentives, guarantees, buy-backs and various insurance schemes. Then, beyond the reach of private enterprise, there has always remained the hard core of housing need that can only be dealt with by government action and public funds. The axiom of Canadian housing policy has been to extend the capacities of private development as far as possible. This kind of policy would not be conceivable in a country that did not possess the instruments for engaging with both sectors of housing action.

système de prêts sur hypothèque aux termes de la LNH et de diriger des programmes d'action directe. Quand prirent fin les programmes de logement des anciens combattants, il fallut instituer des plans pour s'occuper d'un groupe social plus important de gens à faible revenu. C'est ainsi que l'organisme fédéral du logement eut à travailler de concert avec les provinces et les municipalités dans le domaine du logement social. Le fait d'avoir remis entre les mains d'un même organisme la charge du logement financé par le secteur privé et l'application de programmes de logement social est un événement d'une grande importance historique. S'il en eût été autrement, on peut supposer que nous aurions vécu des périodes de confusion et de tension, climat qui aurait forcé les autorités à réaliser l'unification de ces deux activités.

Ce n'est pas dans tous les pays qu'on bénéficie de l'existence d'un seul organisme pour traiter de tous les problèmes du logement ; des délégués de bien d'autres pays sont venus visiter le Canada pour étudier et comprendre ce qui s'y fait. (Des observateurs ont remarqué que, bien que le système des Etats-Unis soit à peu près identique en théorie, l'activité perd de son unité parce qu'elle se fait sur une bien plus grande échelle et que, disséminées à travers le pays, les administrations des programmes des secteurs privé et public font parfois preuve de divergence). Parce que la SCHL n'a pas d'intérêt particulier, ni dans le secteur privé ni dans le secteur public du logement, elle a pu envisager toute la perspective des besoins en logements, tenant compte de toutes les classes de la société et de toutes les régions, qu'il s'agisse de la zone prospère de Mississauga ou d'une ville portuaire de Terre-Neuve. Cette occasion d'observer et d'évaluer la situation dans son ensemble lui a permis de constater à quel point les entreprises financées par les deux secteurs ont pu être fructueuses, chacune à sa façon. Ce qui rendait les problèmes si épineux relativement à la politique à suivre, c'était surtout de bien équilibrer les charges de chacun des secteurs et de faciliter la coordination entre les deux. Il a été parfois possible d'éviter un gaspillage de fonds publics en suscitant une plus grande participation de l'entreprise privée par des stimulants, des garanties, des promesses de rachat et diverses mesures d'assurance. Par ailleurs, au delà de tout ce que peut faire l'entreprise privée, il reste toujours des besoins insatisfaits de logements auxquels seul le gouvernement peut s'attaquer avec les fonds publics. Le mot d'ordre de l'organisme fédéral du


CMHC COMMITMENTS UNDER THE NHA 1946-1970
($000,000)
(PRIVATE SECTOR – Section 40 and 40A)
ENGAGEMENTS DE LA SCHL AUX TERMES DE LA LNH 1946-1970
($000,000)
(SECTEUR PRIVÉ – Article 40 et 40A)
600
550
500
450
400
350
300
250
200
150
100
50
0
1946 1947 1948 1949 1950 1951 1952 1953 1954 1955 1956 1957 1958 1959 1960 1961 1962 1963 1964 1965 1966 1967 1968 1969 1970


CMHC COMMITMENTS UNDER THE NHA 1946-1970
($000,000)
(LOW-INCOME)
Public Housing (Section 35D)
Federal-Provincial (Section 35A)
Low Rental (Section 15, 16, 17)
ENGAGEMENTS DE LA SCHL AUX TERMES DE LA LNH 1946-1970
($000,000)
(POUR LES GENS À FAIBLE REVENU)
Logements sociaux (Article 35D)
Entreprises fédérales-provinciales (Article 35A)
À loyer modique (Article 15, 16, 17)
600
550
500
450
400
350
300
250
200
150
100
50
0
1946 1947 1948 1949 1950 1951 1952 1953 1954 1955 1956 1957 1958 1959 1960 1961 1962 1963 1964 1965 1966 1967 1968 1969 1970

As an institution CMHC has spoken the language of private enterprise and also the language of social action in housing. To speak that way and to think that way has been the habit of mind at Head Office and in the Branch Offices. It has been the unique feature of CMHC.

From time to time, in discussions about operational efficiency and about the proper place of housing in the Canadian constitution, there have been suggestions about separating the various elements of housing activity. Would it be best to isolate the central mortgage lending and mortgage banking functions within a distinctive body? Or perhaps even establish separate provincial or regional corporations for this purpose? Would it perhaps be constitutionally correct to assign to the provinces the full responsibility for all publicly financed housing programmes, with CMHC performing only the role of banker? Whatever may in the future appear to be the merits of a different distribution of functions, it was the consolidation of these functions within CMHC that gave this period of history its character, and made it possible to view Canadian housing problems and their solutions as parts of a single system. The resources and the skills of industry and government have been deployed in all sorts of different combinations to engage with changing social and economic circumstances and with different regional situations; and undoubtedly the pattern will continue to change in a kaleidoscopic way, as it has done throughout these 25 years. But the constituent elements of the pattern will probably remain the same. And the resourcefulness of housing policy will depend upon having some kind of unified command over all these elements in the pattern.

Can one perhaps detect another benefit that has flowed from the initial decision to encompass both the public and the private sector within a single housing agency? It has been the role of CMHC to seek the goodwill and collaboration of governments, provincial and municipal, and of industry, both in finance and in construction, and to explain and justify a whole range of programmes and a whole battery of incentives and protective schemes. Because of the very diversity of these involvements, CMHC has been highly motivated to extend public understanding of the whole subject of housing. An agency which is confined to the administration of a limited programme with which it must win success and seek power is naturally inclined to exalt the merits of that particular activity. The subject of housing rather lends itself to this kind of emotional distortion; there are no

logement a été d'agrandir autant que possible le champ d'action du secteur privé. Cette politique serait inconcevable dans un pays qui ne posséderait pas les moyens de s'engager à travailler avec le secteur privé intéressé au logement aussi bien qu'avec le secteur public.

En tant qu'organisme, la SCHL a pris l'intérêt de l'entreprise privée autant que celui du secteur public voué à l'action sociale. Elle a fait sienne cette façon de s'exprimer et d'agir, au Siège social aussi bien que dans tous ses bureaux locaux. C'est son trait particulier.

De temps à autre, au cours de pourparlers portant sur l'efficacité de cet organisme et de la place qui lui revient selon la constitution canadienne, il a été question de séparer les divers éléments de l'activité se rapportant à l'habitation. Serait-il préférable de confier à un organisme distinct le consentement des prêts hypothécaires et le service d'une banque de prêts hypothécaires ? Ou peut-être d'établir des sociétés aux niveaux provincial ou régional à cette fin ? Ne serait-il pas plus constitutionnel d'accorder aux provinces l'entière responsabilité de réaliser les programmes de logements financés par des fonds publics, ne laissant à la SCHL que le rôle de banquier ?

Quel que soit le mérite d'une future répartition plus judicieuse des différentes fonctions mentionnées, c'est précisément le groupement de ces attributions à l'intérieur de la Société qui constitue le caractère "historique" qu'on lui reconnaît actuellement. C'est aussi grâce à cette même forme de discipline qu'ont pu être envisagés, étudiés et le plus souvent résolus les problèmes relatifs au logement au Canada.

L'industrie privée et le gouvernement ont mis dans la balance toute leur habileté et leurs ressources combinées afin de faire honorablement face à une situation sociale et économique complexe à caractère variable suivant les régions désignées. Tout laisse prévoir par ailleurs que la situation présente, infiniment différente de ce qu'elle était il y a un quart de siècle, ne cessera de se transformer de plus en plus radicalement, à l'image d'un monde qui emprunte au kaléidoscope la faculté de ne jamais recomposer ses structures d'une façon analogue.

Mais cette similitude arbitraire va plus loin encore si nous considérons que, dans les deux cas, les éléments constitutifs demeurent les mêmes, quels que soient les bouleversements superficiels auxquels ils sont soumis. Et il y a tout lieu de croire que la politique appropriée de l'habitation demeurera le fait, comme par le passé, d'une direction

passions so fierce as those which either advocate or condemn home-ownership or public housing. Perhaps CMHC has been able to survive these 25 years and retain its reputation as a reasonable body of knowledgeable men because it has been non-partisan. At CMHC they know their way around the private housing market. And they know their way around the various kinds of public housing activity. The business has been Housing, in all its many aspects and varieties.

A contemporary luxury apartment building in an attractive Ottawa setting.

Un luxueux et récent bâtiment d'appartements construit dans un quartier résidentiel d'Ottawa.

Photo: CMHC/SCHL

unifiée en vue d'une action commune.

On pourrait relever d'autres avantages à porter au crédit de la décision initiale d'atteler à la même tâche, dans les structures d'un organisme du logement, à la fois le secteur public et le secteur privé. Le rôle dévolu à la Société a été celui de solliciter la bonne volonté et la coopération des gouvernements provinciaux et municipaux ainsi que de l'industrie, avec l'objectif d'obtenir de ces diverses sources les moyens nécessaires au financement domiciliaire. Un autre aspect de ce rôle était par ailleurs de faire valoir, en les expliquant, les programmes de logement envisagés et l'arsenal des divers moyens de protection et de stimulation établis afin de mener cette tâche à bien.

En raison de la complexité des objectifs à atteindre, la SCHL s'est toujours vivement efforcée de faire comprendre au public les motivations qui étaient siennes dans le domaine du logement en général. Un organisme confiné dans l'administration d'un programme restreint, à partir duquel il recherche suprématie et éloges, est tout naturellement enclin à en surestimer l'exécution. L'objet même d'une telle organisation — construire pour abriter — tend à en idéaliser la fonction, notamment dans un domaine aussi particulier que l'accès à la propriété et le logement social, notions contre ou pour lesquelles les opinions ne sont jamais totalement dénuées de passion. Le fait que la SCHL, par son objectivité face aux tendances extrêmes, ait non seulement survécu mais encore agrandi son champ d'activité depuis 25 ans, tend à prouver que les hommes qui la composent ont réussi à imposer l'image de leur habileté, l'image de leur capacité à évaluer le marché privé de l'habitation, tout autant que leur aptitude à analyser les impératifs complexes du logement social... Leur objectif a toujours été, et demeure, *le Logement* sous toutes les formes que lui connaît l'ultime bénéficiaire : l'occupant.

The following employees, still on staff today, were hired by Central Mortgage and Housing Corporation in 1946

Les employés dont les noms suivent, arrivés à la Société centrale d'hypothèques et de logement en 1946, y sont toujours

Head Office / Siège social

Ade, G. K.
Ferguson, Miss M. I.
Field, F. F.
Flowers, Miss M.
Ford, R. W.
Gill, Mrs. I. M.
Hignett, H. W.
Hobbs, J. N.
Hunt, G. J.
Laberge, J. A.
Lee, Miss P. N.
Leeney, Miss F. E.
Linkletter, H. C.
Lynton, W. R.
MacFarlane, J. A.
Mancuso, Mrs. M.
Martin, Mrs. R. R.
McGregor, D. J.
Nussey, G. E.
O'Neill, T. M.
Pelletier, J. H.
Richmond, Miss A. E.
Saint Pierre, Hector
Schryer, G. J.
Shewfelt, Miss K. M.
Smith, G. S.
Steele, Miss E. E.
Stilborn, D. K.

Atlantic Region / Région de l'Atlantique

MacKenzie, Miss M.
Mersey, R. L.

Quebec Region / Région du Québec

Bisson, C.

Ontario Region / Région de l'Ontario

Aunger, E. T.
Beardsall, G. W.
Briscoe, Miss J. C.
Girling, E. G.
Lillie, R. G.
Miller, Mrs. I. M.
Patteson, A. W.
Williams, L. A.

Prairie Region / Région des Prairies

Extence, T. H.
Greene, R. G.
Henwood, C. L.
O'Reilly, W. G.

B. C. Region / Région de la C.-B.

Clauson, R. G.
Collins, E. R.
Fleming, Miss M. G.
Fraser, H. T.
Murray, Mrs. M. L.

CMHC — FINANCIAL HIGHLIGHTS 1946 - 1970

(In millions of dollars)

SCHL — FAITS SAILLANTS SUR LE PLAN FINANCIER 1946 - 1970

(en millions de dollars)

		1946	1947	1948	1949
Total Assets	**Total de l'actif**	25.3	48.0	174.1	271.3
Funds Remitted to Government of Canada	**Fonds remis au gouvernement du Canada**				
Surplus arising from operations, before charging Income Tax	Surplus provenant des opérations avant l'impôt sur le revenu	—	—	.2	4.0
Realizations on sales of assets acquired without cost from Government of Canada	Réalisations sur les ventes d'actifs acquis à titre gratuit du gouvernement du Canada	—	—	2.0	2.5
Payments on borrowings from the Government of Canada	Paiements sur emprunts au gouvernement du Canada				
Principal	Principal	—	—	—	—
Interest	Intérêt	—	.1	.8	1.9
Loans and Investments made under authority of the National Housing Act	**Prêts et investissements autorisés par la Loi nationale sur l'habitation**				
Loans	Prêts				
Private Sector — Homeownership and Rental Dwellings	Aux propriétaires-occupants et pour des logements à loyer	18.6	9.5	16.1	41.2
Low Rental Housing	Logements à bas loyers	3.0	20.1	3.1	.4
Student Housing	Logements pour étudiants	—	—	—	—
Public Housing Projects	Ensembles de logements sociaux	—	—	—	—
Land Assembly	Aménagement de terrain	—	—	—	—
Municipal Sewage Treatment Projects	Programmes municipaux d'épuration des eaux-vannes	—	—	—	—
Urban Renewal Projects	Programmes de rénovation urbaine	—	—	—	—
Investments	Investissements				
Public Housing in partnership with Provincial Authorities	Logements sociaux réalisés avec le concours des provinces	—	—	—	—
Real Estate	Immeubles				
Veterans Housing	Logements pour anciens combattants	—	—	34.0	43.8
Other	Autres	—	—	4.9	17.2
Total Loans and Investments	Total des prêts et des investissements	21.6	29.6	58.1	102.6
Expenditures made by the Corporation and recovered from the Government of Canada	**Déboursés faits par la Société et récupérés du gouvernement du Canada**				
Urban Renewal	Rénovation urbaine	—	—	—	—
Research and Development	Recherche et développement	.2	.4	.3	.3
Share of operating losses on public housing projects	Portion des pertes de la Société résultant de transactions à l'égard d'ensembles de logements sociaux	—	—	—	—
Forgiveness of principal on municipal sewage treatment loans	Remise de principal à l'égard des prêts pour des programmes d'épuration des eaux-vannes	—	—	—	—
Assets—Insurance and Guarantee Funds	**Actif des fonds d'assurance et de garantie**	—	—	—	—

1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
1,756.5	1,893.4	1,947.4	2,143.7	2,416.7	2,879.4	3,566.9	3,960.9	4,427.7	**4,980.7**
11.5	11.2	10.5	10.6	11.1	11.8	15.8	18.9	20.8	**18.4**
4.8	4.9	4.9	5.0	4.8	3.8	3.5	3.2	2.9	**2.7**
75.1	107.0	169.0	137.5	229.4	118.0	128.0	115.0	126.9	**142.4**
64.5	73.3	79.2	87.9	100.4	121.4	152.7	187.6	215.1	**247.8**
252.8	179.6	134.5	300.3	366.2	448.3	646.3	272.4	238.6	**193.0**
27.4	16.3	11.4	11.6	13.9	12.0	21.5	37.0	84.6	**158.9**
2.7	12.7	17.9	21.0	39.5	32.6	35.4	60.6	63.4	**52.9**
—	—	—	—	13.7	32.0	57.4	88.1	92.6	**177.7**
—	—	—	—	—	—	—	—	4.1	**1.6**
3.0	23.8	33.8	29.7	30.2	34.4	32.9	27.5	39.5	**46.5**
—	—	—	—	—	—	.8	1.8	5.5	**8.0**
17.7	7.6	8.4	8.4	6.0	18.7	16.9	22.9	46.3	**31.0**
—	.3	—	—	—	—	—	—	—	—
.1	.1	.1	.1	.1	.1	1.0	.5	.3	**2.1**
303.7	240.4	206.1	371.1	469.6	578.1	812.2	510.8	574.9	**671.7**
2.6	3.5	3.7	3.2	3.1	6.4	7.6	13.0	24.0	**23.4**
.9	1.0	1.1	1.2	1.5	2.2	3.1	3.8	4.2	**4.3**
.9	1.1	1.1	1.3	1.8	1.8	2.3	4.3	4.9	**9.3**
—	1.9	5.8	7.0	10.5	7.9	7.9	6.1	6.2	**6.9**
92.7	108.4	122.4	137.4	156.8	179.9	206.0	232.7	261.8	**288.6**

1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960
394.4	444.8	514.6	606.2	668.5	667.2	657.9	698.9	1,032.3	1,316.7	1,564.6
2.8	3.1	4.4	4.4	1.8	2.8	1.7	2.0	4.5	8.8	10.5
4.4	9.8	6.7	5.2	4.5	4.9	5.1	4.7	5.6	5.2	4.9
6.5	51.6	4.7	4.9	3.4	14.5	10.5	3.9	36.5	33.8	41.6
4.2	7.2	9.0	12.1	15.7	16.7	16.6	16.8	24.8	37.8	52.6
80.8	85.6	59.6	97.4	75.8	14.6	6.0	41.6	314.1	269.4	249.5
.7	.7	1.7	4.7	12.8	12.4	9.8	16.0	30.7	45.9	26.8
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	2.7	7.7	8.6	8.3	2.6	3.9	13.1	16.7	12.1	12.4
19.2	8.6	5.7	2.1	.4	1.3	.9	2.6	.6	.2	—
27.8	8.4	.3	.9	.3	—	.2	.2	—	.1	.1
128.5	106.0	75.0	113.7	97.6	30.9	20.8	73.5	362.1	327.7	288.8
—	—	—	—	—	—	—	1.1	2.3	1.4	1.7
.2	.3	.3	.4	.5	.5	.6	.7	.8	1.0	1.0
—	—	—	—	—	—	—	.1	—	(.2)	.1
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
.2	.4	.8	1.1	3.8	13.5	24.4	33.2	49.4	65.6	77.9

Printing/Design
Ronalds-Federated Limited, Montreal

Impression/Présentation
Ronalds-Federated Limited, Montréal